

Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral

Claudia Jacinto*

■ Introducción

Desde hace alrededor de dos décadas, los países latinoamericanos desarrollan “dispositivos” orientados a mejorar la inserción laboral de los jóvenes dentro de las políticas activas de empleo, también de las políticas sociales y de las llamadas “políticas de juventud”. Estas acciones incluyeron regulaciones respecto a la contratación de jóvenes y otras medidas, pero sobre todo implicaron la implementación de programas focalizados y orientados a brindar calificación profesional inicial y puentes con el trabajo a los jóvenes desempleados, especialmente a aquellos de bajo nivel educativo y socio-económico. Iniciados en los años noventa, muchas veces se les hubo cuestionado su fragmentación y sus efectos modestos, por tratarse de programas de capacitación “de una sola vez”, con escasas articulaciones con la formación profesional regular, con la educación formal y ausencia de políticas de desarrollo e integración social (CINTERFOR, 1998; Jacinto, 1999; Gallart, 2000). En los años 2000, se produjo una reformulación de las iniciativas de este tipo. Al mismo tiempo en que persisten programas que

ofrecen capacitación laboral inicial corta han aparecido otras estrategias. Estas últimas, en algunos sentidos, responden a nuevas conceptualizaciones de la problemática en el marco de un acentuado cambio de contexto socio-político y económico en la región.

Cabe preguntarse entonces en qué se han replanteado los supuestos, los diagnósticos y las orientaciones de estos dispositivos. El foco central de este artículo será discutir la medida y la forma en que han cambiado los enfoques y orientaciones de los dispositivos actuales, en el marco de las perspectivas más amplias de abordaje de la “cuestión social”.

El documento comienza examinando los enfoques de los programas de capacitación laboral para jóvenes implementados en los '90 y las nuevas concepciones, así como la persistencia de ciertos abordajes en los programas de los años 2000¹. En la comparación entre ambos momentos, se tendrán en cuenta: los contextos socio-económicos en los que se produjeron las medidas; los ejes de los diagnósticos efectuados sobre el desempleo juvenil, y las concepciones sobre la *empleabilidad* que reflejaron el énfasis dado a la institucionalidad de los dispositivos

* Doctora en Sociología, Coordinadora de la Red Educación, trabajo e inserción social (redEtis), de IIPE-UNESCO, investigadora del CONICET de Argentina. Agradezco a Jorgelina Sasserá su colaboración en la edición de este documento.

¹ Los datos y conclusiones que se presentan en este artículo fueron desarrollados en el marco del programa de investigación “Educación y formación de jóvenes en América Latina” del IIPE-UNESCO que ha realizado a lo largo de los años varios estudios sobre este tipo de iniciativas. Durante los años '90, se realizaron cinco estudios de caso en profundidad de programas de formación de jóvenes en distintos países latinoamericanos realizado en 1999/2000 (Jacinto, 2002) y se construyó una base comparativa de 35 programas. Los datos sobre los programas de los años 2000 provienen de una base comparativa de 52 programas y del estudio en profundidad de algunos de ellos, así como de la revisión de numerosa bibliografía sobre la temática. La descripción de los programas está disponible en redEtis, www.redetis.iipe-ides.org.ar. Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Colombia son los países que han concentrado los estudios de caso con mayor profundidad.

y a las relaciones con la formación profesional regular y la escolaridad formal.

■ Los años 90: perspectivas sobre la empleabilidad de los jóvenes en las políticas de empleo

No hace falta abundar aquí sobre los procesos socio-económicos acaecidos en la región durante los años 90, ya que el diagnóstico es ampliamente conocido. América Latina es un continente heterogéneo, en el que conviven enclaves de alta productividad y sectores sociales con patrones de consumo de los países centrales, con economías con altos niveles de informalidad y grupos poblacionales que viven apenas en el nivel de subsistencia. La globalización y los ajustes productivos de los noventa reforzaron esta heterogeneidad.

Durante un largo periodo que va desde fines de los años 70 hasta el año 2004, el crecimiento económico de la región fue deficiente y errático, siguió descendiendo la participación del empleo en el sector primario y la expansión del sector terciario, mientras que el secundario se estancó y disminuyó (más acentuadamente en los países con mayor ingreso *per cápita*). La generación de nuevos puestos de trabajo fue débil y concentrada en el sector informal, y los salarios reales no se recuperaron de las pérdidas previas. A ello se sumaron la creciente flexibilización laboral, que precarizó aún el empleo formal y la terciarización. Las consecuencias sociales más visibles de estos fenómenos fueron el aumento del desempleo abierto en varios países y el deterioro, aún más generalizado, de la calidad del empleo, que impidieron a la región capturar productivamente el “bono demográfico” fundamentalmente por la escasa generación de empleo, en particular de aquel con altos niveles de productividad. Aumentó la pobreza, continuó el deterioro de la distribución del ingreso y la emigración se consolidó dentro de las estrategias de familias pobres en busca de mejores ingresos, en especial en algunos países (CEPAL, 2001; 2005).

Los jóvenes resultaron las primeras víctimas de la crisis de los mercados laborales latinoamericanos. El desempleo y el subempleo se

constituyeron las características estructurales de la vinculación entre los jóvenes y el trabajo. A los altos niveles de desempleo de los jóvenes, que duplicaban y más las tasas del conjunto de la población económicamente activa, se sumaron los altos niveles de subempleo.

Más allá de esa caracterización general, las diferencias en las oportunidades de acceso a la educación y al empleo, y más aún, a la educación y empleo de calidad, son abismales: los jóvenes pobres suelen duplicar el desempleo de sus coetáneos de otros sectores sociales, ya que ante la cesantía de sus padres debían buscar imperativamente un empleo (Jacinto, 2001).

Aunque durante ese periodo se produjo una notable expansión educativa, la escolaridad de nivel secundario decreció como garantía de empleo, y más aún, como garantía de acceso a un empleo de calidad (Filmus, 2001). Esto no sólo comenzó a evidenciarse en países en los cuales, aunque en forma parcial, había habido cambios importantes en las estructuras productivas a partir de la incorporación de modernas tecnologías y una tasa relativamente alta de escolarización media, como Chile, sino también en países donde el impacto de las nuevas tecnologías es muy pequeño y mostraban una tasa de matriculación secundaria menor a 50%.

En este marco comenzaron a desarrollarse políticas de empleo, pasivas y activas. “Ante el costo social del ajuste estructural” se sostenía que el Estado debía intervenir allí donde el mercado fallaba, desde una concepción neoliberal. Al tiempo que se propugnaba una amplia reforma del Estado, disminuyendo su papel, se instaló una lógica de atención de los excluidos a través de medidas compensatorias, tanto en la educación formal como respecto al empleo instalando en la categoría de “asistido” a amplios sectores de la población (Paugam, 1996).

Las políticas de empleo se dirigieron en parte a reducir las barreras institucionales y del mercado de trabajo, implementando reformas salariales y flexibilizando las regulaciones de la fuerza laboral; y por otra parte, intentaron reforzar el capital humano a través de la capacitación y estrategias de autoempleo (Fawcett, 2002).

Varios argumentos sustentaron la aparición de medidas específicamente orientadas a los jóvenes desempleados de bajo nivel de calificación.

En primer lugar, el significativo aumento del desempleo juvenil sobre todo en algunos países, vinculado a la crisis más general del empleo, y el hecho de que esos jóvenes tenían la situación más deteriorada. El segundo lugar, las visiones críticas acerca de la debilidad de la oferta de formación profesional para articularse con oportunidades concretas de empleo (Moura Castro, 1997). En tercer lugar, otro fuerte argumento fue la crítica a las regulaciones protectoras del empleo, que afectarían particularmente a los jóvenes. Se señalaba que el funcionamiento del mercado de trabajo resultaba poco flexible y favorable a la demanda de mano de obra joven (Morrison, 2002).

Los programas, destinados en particular a sectores de bajo nivel de calificación², se concentraron en gran medida en la capacitación laboral orientada al empleo formal o a la inserción en el autoempleo o en emprendimientos productivos. Los dispositivos de inserción han tenido desarrollos y permanencias diversos, muchas veces efímeros, dependiendo de los gobiernos de turno y la mayoría de las veces, de las fuentes de financiamiento externo proveniente de los bancos multilaterales.

Muchas acciones se fundamentaron en la concepción de que la baja *empleabilidad* de estos jóvenes estaba originada en su escaso capital humano (Moura Castro, 2001). Se trataba de jóvenes provenientes de hogares pobres, que no alcanzaban a terminar la educación secundaria o aún la básica, que ocupaban los peores empleos en el sector informal, sin protección laboral y con bajos salarios y no lograban acumular experiencias acumulativas.

Es de notar que la concepción de baja empleabilidad aparecía justamente en un momento de desempleo en aumento, pero atribuyendo al propio joven sus problemas para emplearse. Uno de los debates de la época era justamente si el contexto laboral recesivo, con empleos de baja calidad, y el contexto social excluyente eran las causas macro-sociales de los problemas de empleo de los jóvenes, o si

se trataba efectivamente de un problema acotado a los jóvenes de baja calificación y a las nuevas demandas productivas (Moura Castro, 1997; Morrison, 2002; Filmus, 2001; Gallart, 2000; Jacinto, 1999; CINTERFOR, 1998). A la luz de lo ocurrido hasta el presente, si bien el bajo nivel de calificación no permite el acceso a empleos de buena calidad, los problemas del mundo del empleo se constituían en un obstáculo evidente para la inserción laboral. Con la reactivación económica mejoraron en alguna medida las perspectivas de inserción de los jóvenes, aunque la condición deteriorada de los jóvenes persiste.

Pero las discusiones sobre la *empleabilidad* exceden el debate sobre, si implica o no la atribución individual de un problema que es macro-social. Es preciso tener en cuenta al menos otras dos cuestiones. El propio concepto de la *empleabilidad* difiere. Los enfoques revelan concepciones distintas e incluso opuestas sobre la propia *empleabilidad*. Por ejemplo, cabría preguntar: *empleabilidad*, ¿para acceder a qué calidad de empleos? Otra faceta del concepto hace a su concepción restringida o amplia. Esta amplitud puede variar entre a competencias mínimas para desempeñarse en un empleo y el reconocimiento de los saberes y las competencias esenciales para desenvolverse en la vida social y ciudadana. Así concebida, las acciones a favor de la *empleabilidad* constituyen parte de los procesos de socialización y de la transmisión de saberes.

En la época, una concepción alternativa de la *empleabilidad* se planteaba de un modo más amplio, a tono con las transformaciones productivas y la introducción de las nuevas tecnologías en el trabajo y la vida cotidiana, como un conjunto de competencias claves, transversales, puestas en acción en la resolución de problemas, que incluían lecto-escritura, cálculo, capacidad de organización, de auto-evaluación, de reflexión crítica, etc. (Gallart y Jacinto, 1996). Al mismo tiempo, se reconocía que el desempleo estructural excedía en mucho las posibilidades

² Si se toma como indicador de baja calificación la no finalización de los estudios de nivel secundario, entre los jóvenes de 20 a 29 años, sólo 34,8% de los de 20 a 24 años y 32,6% de los de 25 a 29 años han finalizado el nivel secundario como promedio regional (CEPAL, 2005). Además, existen brechas de acceso entre el 20% y el 30% entre los sectores de mayores y menores ingresos. Los datos muestran además que la probabilidad de término de la secundaria es marcadamente menor en áreas rurales.

de absorber a los jóvenes en los empleos disponibles y mucho menos, en empleos de buena calidad. Desde esta perspectiva, entre otros argumentos, se señalaban las características acotadas de los programas de capacitación sólo vinculados a la capacitación en un oficio, considerándose que la *empleabilidad* estaba fuertemente ligada a la educación formal. Volvemos sobre estas cuestiones.

■ Los dispositivos de capacitación laboral de jóvenes: entre el modelo de “mercado” y los subsidios³

En la región, la oferta de formación profesional dirigida a jóvenes que no finalizan el nivel secundario está representada desde los años cincuenta por los Institutos tripartitos de Formación Profesional (FP) o por centros de FP dependientes de los Ministerios de Educación, especialmente en los casos de Argentina y Uruguay. El modelo de instituto de formación profesional se financió en general a través de contribuciones para-fiscales. Los programas conocidos como “de aprendizaje” constituyeron la primera política pública de formación y empleo destinada específicamente a jóvenes en los años sesenta (Casanova, 2004)⁴. Sin embargo, los sectores sociales que tuvieron acceso a muchos de estos centros de formación profesional regulares no fueron en general los más pobres sino aquellos que al menos potencialmente podrían insertarse en los sectores formales de la economía. Existen grandes diferencias entre y dentro de los países en cuanto al grado de institucionalización de los centros capacitadores, las relaciones que establecen con las demandas de los sectores productivos, su calidad y su alcance (Jacinto, 2006; Gallart, 2008). En resumen, puede sostenerse que la formación profesional suele tener una institucionalización poliforma, con importante diversificación (Aguilhon, 2003). Más aún, suele ser diferenciada y segmentada: circuitos de alta calidad y exigencia vinculados a los sectores productivos y de ser-

vicios competitivos, donde se requiere el nivel secundario completo para acceder a los cursos, y otros circuitos de menor calidad y recursos en locales comunitarios, destinados a ocupaciones informales de baja productividad.

En paralelo a esta oferta regular de formación profesional, durante los años noventa se implementaron dos tipos de programas *ad hoc* de capacitación laboral de jóvenes: programas vinculados a políticas activas de empleo, centrados especialmente en la capacitación y la inserción en el mercado formal de empleo; otro tipo de programas son los considerados “sociales”, vinculados no ya a políticas de empleo sino a programas de lucha contra la pobreza, destinados a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. El modelo de programas con mayor peso relativo fue desarrollado mayoritariamente por los Ministerios de Trabajo, y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en algún caso, por el Banco Mundial.

El modelo “de mercado” adoptado se caracterizó por la subcontratación de cursos a centros principalmente privados, ONGs, también centros públicos, a través de licitaciones. De hecho, uno de los objetivos explícitos de estos programas fueron generar una oferta institucional orientada “por la demanda”, que se alejara de la lógica burocrática y del modelo “desde la oferta” que representaba, según esta visión, la formación profesional previamente existente. Los programas ofrecieron capacitación laboral flexible, y orientada al mercado de trabajo formal, incluyendo pasantías en empresas. Las entidades capacitadoras fueron responsables de diseñar los cursos y encontrar lugares de pasantías para los jóvenes. Varios países desarrollaron estos programas: Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Panamá, Colombia.

Este tipo de programas ha logrado en algunos de los países un impacto modestamente positivo sobre la inserción laboral de los jóvenes capacitados. Sin embargo, sus resultados estuvieron fuertemente vinculados al comportamiento general del mercado de trabajo, y al propio alcance

³ En este punto, se sigue en líneas generales a Jacinto, 2006.

⁴ Formación destinada a formar obreros calificados, generalmente de unos 2 años de duración, con periodos de prácticas en empresas.

y diseño del programa. Por ejemplo, en Argentina, donde el programa tuvo gran magnitud (su meta fue capacitar 200.000 jóvenes), se desarrolló durante un período de aumento masivo del desempleo, por lo tanto el impacto en la inserción laboral de los jóvenes fue prácticamente nulo (Devia, 2003). En cambio, en Uruguay, donde el programa tuvo características de mucho menor alcance y con diversos diseños adecuados a distintos sub-grupos de jóvenes, los resultados de inserción fueron satisfactorios (Lasida, 2004). Un aspecto en que el impacto positivo fue evidente en la mayoría de los casos, fue en el de los ingresos de los jóvenes: según datos de cuatro países (Argentina, Chile, Perú y Uruguay) éstos eran mayores que en el grupo de control (Ibarran, 2006).

Muchas de las entidades de capacitación intervinientes en estos programas “a término” resultaron más flexibles que las tradicionales, pero efímeras⁵ y escasamente sostenibles. De este modo, el intento por desarrollar un modelo alternativo a las instituciones tradicionales, que apuntara a superar tanto la burocracia como la tendencia a repetir cursos de formación alejados de las demandas del mercado de trabajo, no se evidenció en los casos en que no se sostuvieron políticas con cierta estabilidad en relación a la inserción de jóvenes.

Otro tipo de programas *ad hoc* se desarrollaron en el marco de los Ministerios de Desarrollo Social, y/o Institutos de la Juventud, siendo también financiados en muchos casos por agencias multilaterales. En estos casos, ONGs, fundaciones, iglesias (especialmente la católica), centros nacionales de capacitación, gobiernos locales, etc., recibieron subsidios del Estado para el desarrollo de los programas dentro del terreno de la educación no formal. La formación en estos casos, se orientó hacia el sector informal, trabajos por cuenta propia y/o la organización de microemprendimientos. Más allá de su relevancia social, los programas de este tipo solieron registrar baja preocupación por la calidad técnica de los cursos, tanto en el medio urbano marginal (Gallart, 2000; Jacinto, 2002) como en el rural (Pieck, 2001; 2004) y escasa precisión respecto a los resultados esperados en términos de inserción laboral.

Los certificados otorgados en los programas tanto de uno como de otro tipo en general no tuvieron ningún reconocimiento o equivalencia en la formación profesional regular, a pesar de que la mayoría de los jóvenes atendidos no contaba con el título de nivel secundario y que incluso uno de los impactos del paso por estos programas resultó ser que un porcentaje cercano al 30% de los jóvenes reingresaba a la educación formal (Jacinto, 2004).

Las formas de selección de instituciones adoptadas, tanto el de “mercado” como el de subsidios, salvo algunas excepciones, contribuyeron escasamente a la constitución de un sistema de formación de calidad, articulado y ajustado a necesidades de los jóvenes y a las demandas del mundo del trabajo y del desarrollo socio-económico. Prácticamente ninguna de las acciones emprendidas promovió vínculos con la educación formal ni con la oferta regular de formación profesional. Sólo en experiencias acotadas y de escasa cobertura se han adoptado enfoques que planteen articulación con proyectos de desarrollo local y sectorial (Jacinto, 1999).

En resumen, la mayoría de las iniciativas mostraron cuando menos una simplificación de la problemática de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, en particular la de los jóvenes de sectores más pobres. Las condiciones estructurales más duras que mostraban tanto un deterioro general del mercado de trabajo como la configuración de modelos societales excluyentes, la debilidad de las instituciones educativas, y las condiciones subjetivas de los propios jóvenes, sus relaciones y estrategias en relación al trabajo, no ocuparon lugares centrales en los diagnósticos ni en las acciones.

■ Los años 2000: reactivación económica y algunos ejes de las políticas de empleo: *workfare*, activación, orientación

La región comenzó la década del 2000 con una aguda crisis, producto de los ajustes de los noventa. Por esos años, se comenzaron a implementar programas de transferencias de

⁵ Muchas se crearon sólo para participar en estos tipos de programas (Jacinto, 1997).

ingresos destinados a las situaciones más críticas y a la mayor pobreza, con una característica nueva: los subsidios eran “condicionados” al cumplimiento de ciertos requisitos. En general, se trata de amplios programas con financiamiento de bancos multilaterales destinados a las familias más pobres, que exigen la asistencia escolar y la atención de salud de los niños. Un subsidio básico se orienta a evitar situaciones de pobreza aguda, implicando a los propios pobres en sus acciones en pos de la superación de su situación. El caso del programa “Oportunidades en México” constituye el ejemplo emblemático de esta nueva estrategia de las políticas sociales, que se extiende a varios países de la región. Mientras que algunos enfatizan que esta perspectiva ayuda a desarrollar capacidades al tiempo que muestra interesantes resultados en términos de superación de la pobreza (BM, 2007), las visiones críticas sostienen que “se concede al pobre un mínimo social pero se lo excluye de la participación real” (Rambla, 2005). El concepto de “contraprestación” también se hará presente en las políticas activas de empleo, como se verá más adelante.

A partir del año 2004, de la mano de los cambios de las orientaciones de los gobiernos y del aumento del precio internacional de los *commodities* se produjo una mejora de las condiciones macroeconómicas, la tasa de desempleo regional bajó a 8,0% en el año 2007 y produjo un aumento de la productividad. Cabe señalar, sin embargo, que hubo marcadas diferencias entre los países y subregiones, dadas por las diferencias en sus niveles de desarrollo y en las características de su inserción comercial a los mercados mundiales (canastas exportadora e importadora, socios comerciales) (CEPAL, 2007). Persiste además la baja calidad de los empleos: los registrados en el sistema de seguridad social alcanzan aún solo a 56,7% de los ocupados. A ello se suma una significativa proporción de empleos asalariados sin contrato o con contrato a corto plazo, a lo que puede haber contribuido al aumento de la subcontratación de personal (CEPAL, 2008).

La fuerte heterogeneidad productiva entre países y al interior de los mismos sigue siendo el sello regional. Conviven, por una parte, un sector informal en el que suelen trabajar los sectores pobres de la población (46,7% del empleo urbano en el año 2005); y, por otra parte, sectores industriales y de servicios integrados en el mercado global, con diversos estándares tecnológicos y tipos de procesos. Aunque en las últimas décadas se ha producido cierta modernización tecnológica y organizacional en los sectores productivos más avanzados, en las pequeñas y microempresas, solo una pequeña parte de las unidades productivas pequeñas son consideradas eficientes y tecnológicamente avanzadas. Esta disociación contribuye a una concentración de los ingresos (SITEAL, 2006) y se refleja en mercados internos de distinto volumen y ramas de la economía dirigidas al consumo interno y otras a la exportación, con diferentes patrones tecnológicos y organizativos. La actual crisis mundial abre nuevas incertidumbres respecto a los procesos de crecimiento.

Aunque la pobreza ha disminuido levemente en los últimos años, alcanza al 32% de los hogares, con amplias diferencias entre los países y al interior de ellos. Por ejemplo, con países como Guatemala, Bolivia, Nicaragua la misma alcanza 60% de los hogares (CEPAL, 2008). La segmentación social alcanza niveles muy altos⁶: conviven grupos que participan de los consumos y códigos de las sociedades desarrolladas con otros que viven en condiciones de privaciones y necesidades insatisfechas. El acceso a las comunicaciones y a mayores niveles de escolaridad ha tendido a homogeneizar las aspiraciones de consumo, pero existe un profundo desfase entre expectativas y realidades. Las migraciones hacia países desarrollados en busca de mejores oportunidades se han instalado como forma de supervivencia de muchas familias pobres, sobre todo en algunos países, teniendo las remesas un importante lugar en el PBI de algunos países, especialmente los centroamericanos y México.

⁶ El promedio simple de los coeficientes de Gini de 13 países en el período 2003–2005, el valor es 0,523, con grandes diferencias entre países y al interior de ellos. Los países con mayores desigualdades según este índice son Brasil, Colombia, Honduras y Bolivia, que superan los 0,580. En el otro extremo, sólo Uruguay presenta un índice de Gini de nivel considerado bajo (CEPAL, 2006).

La situación de los jóvenes en el mercado de empleo ha evolucionado de la mano de las mejoras en el nivel de desempleo. Sin embargo, un reciente informe de la OIT advierte que el deterioro de la inserción de los jóvenes permanece. “La relación entre desempleo juvenil y desempleo adulto se mantiene intacta en razón de uno a tres⁷. Los índices de desempleo de los jóvenes en el año 2005 fueron mayores en promedio a los existentes en el año 1990. La precariedad en los mercados laborales de la región afecta a uno de cada dos trabajadores y entre los jóvenes a dos de cada tres”... “Lo que más distingue a los jóvenes de los adultos es el tipo de empleo al que acceden. Dos de cada tres jóvenes trabajan en actividades informales, en las que frecuentemente la remuneración es menor que el salario mínimo y sin la cobertura de la seguridad social... Ellos tienen menos protección social en salud y pensiones que los adultos, aunque las diferencias se han reducido en las últimas décadas pues los procesos de flexibilización acercaron a los adultos a las condiciones de trabajo de los jóvenes. En términos de ingresos un joven gana 56% de lo que gana un adulto promedio” (OIT, 2007).

Sus trayectorias suelen combinar etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporarios y/o autoempleo, muchas veces en el nivel de supervivencia. Usualmente acceden a empleos con alta rotación, temporales o eventuales. De hecho, en el actual contexto de disminución de la desocupación los jóvenes parecen conseguir trabajo a veces con más facilidad que los adultos; pero también los pierden con mayor facilidad (Weller, 2007). Esa es otra de las razones de la persistencia del desempleo juvenil.

Como ya ocurría una década atrás, la situación de los jóvenes pobres en el mercado de empleo sigue siendo la más deteriorada, a pesar de los mayores logros educativos. Las barreras estructurales y la creciente segmentación plantean límites fuertes a las posibilidades

de superación de las condiciones de exclusión (Salvia, 2008). Aunque algunos programas de capacitación y empleo logren aliviar ciertos obstáculos para el ingreso al mercado de trabajo formal para algunos, estudios cualitativos muestran persistentemente tanto que la segmentación social y la segregación residencial configuran barreras estructurales prácticamente insalvables para producir cambios sustantivos en las condiciones de acceso al empleo de los jóvenes que habitan en los barrios pobres (Jacinto y otros, 2007). Es preciso conceptualizar diagnósticos más complejos acerca de la estructura de desventajas de todo tipo que sufren estos grupos, a fin de intervenir más integralmente (Walther y Phol, 2003).

Al mismo tiempo, las credenciales educativas continúan su proceso de devaluación. Los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados, aún en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas (efecto “fila”)⁸. Suele requerirse educación secundaria como señal de contar con ciertas competencias generales, y cierta presunción de comportamiento y disciplina, mucho más que a cierta calificación técnica (Fawcett, 2002). La baja calidad de la educación a la que acceden los pobres también configura estas desventajas ante la inserción. Esto enfrenta a los pobres que logran terminar el nivel secundario ante el sentimiento de que el esfuerzo educativo no se condice con las oportunidades que encuentra en el mercado laboral (Jacinto y otros, 2007).

Las intervenciones con jóvenes se enfrentan hoy no sólo al deterioro del mundo del trabajo sino a fenómenos socio-culturales más complejos. Las consecuencias de más de dos décadas sin mejoramiento de las condiciones de vida y de crisis socio-económica, la mayor segregación urbana, la violencia, la aparición de redes delictivas de gran escala vinculadas al narcotráfico que intentan captar jóvenes, impactan fuertemente sobre las percepciones

⁷ Sin embargo, en los países caracterizados por un amplio sector informal, la desocupación resulta mucho menor que en aquellos con mayores niveles históricos de formalidad en el empleo, como los del Cono Sur. En ellos, aunque las tasas de desocupación de los jóvenes suelen ser mayores que las de los adultos, la desocupación juvenil no resulta un problema tan significativo (SITEAL, 2006).

⁸ De hecho, el título de nivel secundario cada vez protege menos a los jóvenes contra el desempleo, en particular en aquellos países con mayores niveles de inclusión y terminación del nivel como Argentina, Uruguay y Chile. Pero, aún en esos países, todavía los graduados del nivel secundario tienen mayores probabilidades de acceder a empleos no precarios y a mayores ingresos que sus coetáneos con menores niveles de calificación (SITEAL, 2006).

y actitudes de los jóvenes acerca del empleo. Este panorama ha modificado la relación con lo laboral, que estaba teñida por la llamada “cultura del trabajo”, en la que la satisfacción se vinculaba al deber cumplido, y en la que la identidad laboral iba de la mano con la constitución de la identidad social de los individuos (Dubar, 1991). Algunos autores (Pérez Islas, 2004) señalan que se viene produciendo una descentralización del lugar del trabajo en la constitución de las identidades sociales juveniles y este cambio actitudinal refleja en que algunos jóvenes manifiestan “escasa motivación por trabajar” (Jacinto, 2006). De este modo, se comienza a configurar un cambio en los ejes conceptuales a partir de los cuales se abordan los problemas de la inserción laboral de los jóvenes: de las “necesidades de capacitación” hacia las “disposiciones hacia el empleo”, como plantea Mauger (2001). Este nuevo elemento de diagnóstico tiene el riesgo de implicar una nueva versión de responsabilización individual del problema (Tanguy, 2008).

Con la reactivación económica, se ponen en marcha cambios en las perspectivas generales de las políticas de empleo. Aunque argumentos basados en la ineficiencia de los mercados y necesarias desregulaciones del mercado de trabajo permanecen en las concepciones cercanas a las dominantes en los noventa, se instalan también visiones críticas sobre aquellos enfoques, dados sus resultados y también los cambios en las orientaciones políticas de varios gobiernos de los países de la región.

De este modo, varios gobiernos asumen políticas con objetivos redistributivos, basados en una perspectiva de ampliación de los derechos sociales y ciudadanos. Ello se evidencia tanto en nuevas regulaciones económicas como en la derogación de leyes de empleo que flexibilizaban las contrataciones laborales, que venían de los años noventa (CEPAL, 2007). La ampliación de la escolaridad obligatoria y políticas educativas con énfasis en el mejoramiento de la calidad intentan superar un modelo de ampliación de oportunidades educativas que había incorporado a más niños y jóvenes en el marco de un deterioro agudo de la calidad de los procesos y logros educativos (Jacinto y Terigi, 2007).

Estas perspectivas no implican sin embargo el abandono de las políticas focalizadas, aunque el término en sí mismo se rechace por su asociación con las políticas neoliberales de los noventa. Se concibe que las políticas universales precisan combinarse con otras dirigidas en especial a poblaciones con menores oportunidades educativas y en el mercado de empleo. Se promueven políticas desde el lugar de “los derechos” enfocando la restitución de los mismos, e intentando superar, al menos desde lo discursivo, las visiones estigmatizantes y responsabilizantes de la propia pobreza.

En términos de políticas de empleo, una característica que se consolida es la “activación”, es decir, la concepción de que el beneficiario debe realizar una contraprestación a cambio del monto que percibe. Se trata del llamado *workfare* (Alaluf, 2003). Esta contraprestación exige que el beneficiario realice un trabajo social o asista a una formación. La perspectiva es que no se trata de un subsidio a la pobreza sino de una oportunidad de hacerse responsable de la percepción del beneficio, y de fortalecer sus capacidades.

Dos concepciones, en algunos sentidos, opuestas entre sí, confluyen en la “activación” (Rambla, 2005). Una de ellas entiende que se trata de la respuesta a un cambio de época, mientras que la otra encuentra en ella un nuevo modo de regulación. En la primera perspectiva, la activación responde a la individualización de las desigualdades y consecuentemente de los derechos sociales. Ello requiere implicar a los pobres en su propio progreso personal, y la participación de la comunidad en los programas sociales (“el capital social”), para que puedan hacer frente a sus propias vidas (Kliksberg, 2000). Así se señala que los debates en torno al derecho de inserción y protagonismo de los individuos en la construcción de sus propias biografías, ha introducido una perspectiva que apunta a movilizar la oferta de trabajo, y desarrollar habilidades relacionadas con el empleo entre las poblaciones a las que van dirigidas, al mismo tiempo que “hacer a los mercados más eficientes” (Morrison, 2002). La otra concepción reconoce la eclosión de las subjetividades ante el desdibujamiento de los soportes sociales y del debilitamiento de los grandes motores de movilidad social del siglo veinte: el empleo

y la educación. Entiende que el tratamiento individualizado de la pobreza responde a las contradicciones actuales entre democracia y capitalismo, y es tipificada como una “ciudadanía en negativo”, según la concepción de Castel (Rambla, 2005).

Ante estos diagnósticos, las políticas tienden a privilegiar “herramientas para moverse en un mercado incierto”, y la “orientación” pasa a ser una de las claves en las medidas de las políticas activas de empleo.

■ Los dispositivos recientes destinados a jóvenes desempleados

La revisión comparativa realizada de los programas vigentes durante los años 2000 muestra que los cursos de capacitación laboral siguen ocupando un lugar importante en los programas de empleo y promoción de micro-emprendimientos destinados a jóvenes desempleados. En algunos casos se trata de reformulaciones de programas de larga data, pero con características nuevas a tono con las orientaciones generales que vienen de señalarse. Es menos habitual encontrar programas que sólo proponen capacitación técnica: suelen incluirse componentes más amplios, como orientación y acompañamiento en el proceso de inserción, como se verá más adelante. Asimismo, algunos programas incentivan la inserción de los jóvenes de baja calificación en las empresas productivas o en trabajos sociales, sea como lugares donde se desarrollan las pasantías o como primeras experiencias de empleo.

Las perspectivas y estrategias se diversifican. Actualmente aparecen programas que enfatizan la perspectiva de la “inclusión ciudadana”. Las iniciativas en este terreno pueden sin embargo provenir de enfoques conceptuales opuestos: mientras que algunas se apoyan en una concepción del joven como problema y se insertan en iniciativas más amplias vinculadas a la seguridad ciudadana; otras se ubican desde la promoción de “los derechos de los jóvenes”, intentando abordajes multisectoriales y el protagonismo de los propios jóvenes.

Otras iniciativas privilegian la retención, re-inserción y/o finalización de la educación

formal, en particular en la escolaridad secundaria (Jacinto y Terigi, 2007).

Centrándonos en los dispositivos vinculados con las políticas activas de empleo, destacaremos algunas características que muestran los cambios de perspectivas y también algunas permanencias en los enfoques y medidas. En primer lugar, los dispositivos actuales plantean mayor integración con el resto de las políticas públicas de formación profesional. En segundo lugar, aparecieron medidas que se vinculan no sólo a capacitación laboral, sino también a brindar oportunidades de terminación de la escolaridad básica o secundaria. En tercer lugar, la orientación ha comenzado a instalarse como un elemento constitutivo de las acciones.

1. Sobre la institucionalidad de los dispositivos

Como se ha mencionado, durante los años 90 los dispositivos pretendieron contribuir a una diversificación y renovación de la oferta de formación profesional, adoptando un enfoque *demand driven*. Actualmente, si bien algunos países siguen utilizando la licitación de cursos para la selección de las instituciones capacitadoras, los programas orientados a brindar capacitación laboral de jóvenes suelen vincularse a la institucionalidad permanente, desarrollándose en el marco o articulándose con las instituciones regulares de formación profesional.

El modelo de licitación de cursos destinados específicamente a jóvenes desempleados sigue implementándose en la presente década en algunos países tales como El Salvador, Chile, Uruguay, Perú y Colombia. Sin embargo, las imbricaciones con la institucionalidad permanente de la formación profesional muestran cambios evidentes, al menos en algunos países.

Por ejemplo, en Colombia, que cuenta con un sólido Instituto Nacional de Formación Profesional, el SENA, el programa “Jóvenes en Acción” es coordinado actualmente por esta institución con la participación de otros actores sociales. En Argentina, el programa implementado en los años noventa, “Proyecto Joven” desapareció cuando se acabaron los recursos del crédito internacional y la iniciativa fue cuestionada, entre otros motivos, por haber derivado en una oferta fragmentada y en pequeñas instituciones débiles (Jacinto, 1997). Actualmente, se privilegia que

el acceso a instancias de formación profesional se desarrolle en las instituciones permanentes de los sistemas educativos (centros de formación profesional, escuelas técnicas), evitando de este modo la creación de pseudo instituciones efímeras, y fortaleciendo la oferta existente. Entre esas acciones, se ha creado un fondo de apoyo a la educación técnica y a la formación profesional que está posibilitando el re-equipamiento y la capacitación docente, un programa de certificación de la calidad de los centros de formación profesional, etc. Al mismo tiempo un programa destinado a desarrollar un sistema de formación continua cuenta con una línea de acción destinada a los jóvenes, apoyándose en la participación de múltiples actores, desde ONGs, universidades, escuelas técnicas, centros de formación profesional, y servicios públicos de empleo. En Brasil, el SENAI desarrolla el programa “Educación para la Nueva Industria”, que plantea entre sus metas que más de la mitad de las matrículas sean gratuitas, es decir, al servicio de beneficiarios de planes sociales o de un público proveniente de hogares de baja renta.

Por otro lado, algunos países han logrado a lo largo de los años consolidar una suerte de “nueva institucionalidad” vinculada a la participación en programas de formación e inserción laboral de jóvenes desempleados. En este sentido, no todos los programas *ad hoc* de la década anterior desaparecieron sin contribuir a políticas sostenidas. En efecto, varios proyectos de envergadura que se iniciaron con financiamiento internacional, han logrado sortear la etapa de instalación con el apoyo de cooperación, para constituirse en políticas de Estado con financiamiento nacional desde hace varios años. Un ejemplo en este sentido es el “Projovent” de Uruguay, que hace más de 12 años es financiado a través del Fondo Nacional de Empleo y coordinado por un organismo tripartito, la Junta Nacional de Empleo. Un estudio (Jacinto, 2007) mostró que la permanencia de este dispositivo y de la red institucional que puso en marcha a lo largo de tres gobiernos de distinto signo político, está vinculada a varios fenómenos. Su financiamiento y apoyo institucional proviene de un fondo tripartito de carácter permanente que resolvió sostenerlo a lo largo de los años.

Uno de los fundamentos fue que el dispositivo se consolidó como el único en el país que ofrecía capacitación laboral corta y con compromiso de inserción laboral, destinada a jóvenes de bajo nivel de calificación. Asimismo, las evaluaciones mostraron que tuvo buenos resultados de inserción aún en los momentos de más alta desocupación. De este modo, el programa configuró un dispositivo eficiente basado en un modelo de gestión que tuvo fuerte énfasis en la gestión pedagógica y fue readecuándose a diferentes circunstancias a lo largo de los años.

Siguiendo una tendencia iniciada en los noventa, la mayoría de los programas nacionales presenta una gestión descentralizada, con lo cual las provincias o estados y sobre todo los municipios, han cobrado un rol creciente como actores de los programas, aunque con diferentes alcances y modalidades según el país. Asimismo, algunos municipios, especialmente los más grandes, desarrollan políticas propias al respecto. En este marco, algunas iniciativas promueven el establecimiento de redes interinstitucionales locales de formación y trabajo; en algunas de ellas se han establecido vinculaciones entre los gobiernos locales, las instituciones formadoras, y los empleadores en favor del desarrollo de programas orientados a los jóvenes desempleados. Un ejemplo de experiencia acumulativa en este sentido es la red de centros que promovió el proyecto “Corporación Paisajoven”, donde participaron el Estado, el sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil, apoyado por GTZ (Agencia de Cooperación Técnica del Gobierno Alemán) desde mediados de los años noventa. Las líneas de acción desarrolladas por esta red, nucleada alrededor de la temática juventud fueron: 1) organización juvenil con el objetivo de fortalecer la convivencia y la participación ciudadana; 2) educación que incluyó el diseño de modelos pedagógicos; y 3) capacitación y promoción para el empleo. El objetivo era el fortalecimiento de las instituciones y de la calidad de las propuestas vinculadas a promoción y capacitación para el trabajo de los jóvenes. Una vez terminado el financiamiento externo, esta red continuó funcionando en la participación de cursos del Programa “Colombia Joven”. Entre los años 2002 y 2005 se desarrolló el proyecto “Joven

competitivo para el desarrollo sostenible”, con apoyo del Instituto Internacional de la Juventud que implementó un modelo de capacitación que incluyó fuertes componentes de orientación ocupacional y apoyo a la inserción. Desde el año 2005, la red participa y colabora con el diseño del Programa público “Jóvenes con Futuro” desarrollado por la Alcaldía de Medellín.

Como se ve tanto en este ejemplo como el de “Projovent”, una de las claves para desarrollar una institucionalidad “especializada” en los dispositivos vinculados a la capacitación de jóvenes, ha sido como es previsible, el establecimiento de líneas de acción pública sostenidas en la materia. En esta línea, al hacer referencia a la implementación de políticas articuladas entre las ONGs y el Estado, Jaime Ramírez Guerrero (2001) señala que una de las grandes diferencias entre los enfoques de los programas para enfrentar el desempleo juvenil ha sido entre los que buscan combinar la acción directa inmediata con la construcción institucional, y los que no toman en consideración este último aspecto y tienden a limitarse a la respuesta coyuntural.

2. Sobre las nuevas articulaciones con la escolaridad y la educación formal

Si bien no son mayoritarios, varios programas están proponiendo articulaciones con servicios de educación básica o secundaria, en general semi-presencial o alternativa, por ejemplo en Argentina, Chile, Brasil, Nicaragua y México. Dichas articulaciones se orientan a promover que los jóvenes (y adultos) finalicen el nivel básico y/o secundario o bachillerato a través de estrategias que intentan responder más pertinentemente a sus necesidades e intereses que los servicios tradicionales. Estos programas asumen distintas modalidades de selección de entidades formadoras, y de llegada al público.

Dentro de las experiencias de este tipo, la chilena es probablemente la que ha sido más sistematizada y evaluada. La modalidad flexible de nivelación de estudios forma parte de “Chile califica”, programa en el que participan los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía, con apoyo del Banco Mundial. El programa

es descentralizado, desarrollado por instituciones educativas especializadas, en las escuelas o liceos, en los lugares de trabajo o en sedes sociales y comunitarias que participan a través de licitaciones. Se ha dado fuerte énfasis al desarrollo del modelo pedagógico y curricular. Entre los años 2002 y 2004, a través de esta modalidad 42.000 personas certificaron estudios de educación básica y 74.000 certificaron estudios de educación media. Un aspecto interesante es que este programa logra tasas de aprobación superiores a las de la modalidad tradicional de adultos⁹. Un estudio de impacto muestra que la terminación del nivel medio influye positivamente en los ingresos provenientes del trabajo. Según los datos, el porcentaje de variación en los ingresos laborales es de 9,7%. El impacto se da fundamentalmente en las mujeres y en cuanto a edades, existe una leve diferencia a favor de la población más joven. Por el contrario en la población masculina de mayor edad este impacto es incluso, levemente negativo. Además, las encuestas de seguimiento muestran una alta satisfacción de los beneficiarios, tanto para los que realizaron la nivelación básica como la de estudios medios (Letelier, 2005).

Un programa mexicano denominado “Cero Rezago Educativo” está orientado a aumentar la incorporación, permanencia y egreso de jóvenes y adultos de 15-34 años, que han concluido la educación primaria y/o que cuentan con algún grado de la educación secundaria. El rasgo particular es que se convoca a las comunidades, las organizaciones y la sociedad en su conjunto en vez de hacer un llamado a jóvenes y adultos a título individual, como una estrategia para generar un compromiso y una tarea social al impulsar a una persona cercana a salir del rezago educativo, conformándose una red de apoyo transitoria (tutores). Otro programa similar en Argentina, presenta como particularidad que constituye una de las contraprestaciones posibles de un amplio programa social que subsidia personas desempleadas. Se implementa a través de los centros de formación de Jóvenes y Adultos, que dependen de los Ministerios de Educación de las provincias. Incluye también acciones de

⁹ Un aspecto que genera polémica lo constituye el pago por resultados que puede ejercer un efecto de selección del público que accede y cuya incidencia sobre la sostenibilidad institucional convendría conocer.

inversión y fortalecimiento institucional en los centros y desarrollo de material didáctico.

Estos programas muestran la importancia creciente otorgada a la obtención del título de nivel básico o secundario en relación con la inserción laboral de los jóvenes y las demandas del desarrollo social y productivo. Las iniciativas son gratuitas, promovidas y apoyadas con materiales y servicios flexibles a la medida de los jóvenes y adultos pobres que tienen otras responsabilidades.

De este modo, se suman dentro las políticas de empleo y/o sociales iniciativas de carácter educativo en la intencionalidad de brindar oportunidades de terminación de la escolaridad formal. Se responde de este modo a una concepción de la *empleabilidad* que valoriza la escolaridad formal y la adquisición de competencias transversales tanto para vida ciudadana como para la laboral.

Sin embargo, cabe preguntarse acerca de los resultados esperables de estos dispositivos. ¿Cuántos jóvenes logran terminar la escolaridad básica o secundaria a través de ellos? ¿Cuál es la calidad de los mismos? ¿Qué aspectos institucionales y pedagógicos deben ser tenidos en cuenta para lograr permanencia y logros de aprendizaje adecuados? Sería preciso contar con más investigación sistemática al respecto. Muchas de las instituciones que participan en estos programas tanto públicas como ONGs suelen ser precarias y sufrir falta de recursos. Existen dificultades propias de la articulación entre educación formal, capacitación laboral y programas sociales. Estas son algunas de las cuestiones que instalan algunas dudas acerca de la permanencia de los educandos, sus motivaciones, la calidad de los logros, aunque sean esfuerzos destinados a brindar oportunidades más amplias que la sola capacitación laboral.

134 3. Sobre los componentes de socialización laboral en los dispositivos

El énfasis en intervenir sobre las “disposiciones” y actitudes de los jóvenes aparece en la formulación de los dispositivos. Ante las dificultades de los jóvenes para tener primeras experiencias laborales calificantes, los dispositivos apuntan una intencionalidad de brindar una experiencia que constituya una suerte de socialización labo-

ral. Por lo menos tres estrategias fuertemente enfatizadas apuntan a fortalecer las actitudes en los ámbitos de trabajo, las disposiciones hacia el trabajo y las estrategias individuales: la inclusión de pasantías en los cursos de capacitación, los programas de primer empleo, y la orientación sociolaboral.

3.1. Pasantías y programas de primer empleo

Dos o tres argumentos han fundamentado la extensión de iniciativas que incluyen pasantías o prácticas laborales. Por un lado, se ha acumulado un reconocimiento de la pasantía como parte de la formación. Se reconoce como una socialización laboral, donde el pasante pone en juego sus conocimientos y competencias, y experimenta las reglas del juego del mundo del trabajo, lo cual se considerado clave en una época en que las culturas juveniles se distancian de la “ética del trabajo”, característica de la expansión del capitalismo. De este modo, se revaloriza la pasantía como espacio de desarrollo de actitudes en torno al trabajo (Jacinto y Millenaar, 2007). Al mismo tiempo, estas experiencias, cuando resultan de calidad, suelen revitalizar la motivación de los jóvenes.

Las pasantías constituyen a la vez “un puente con el empleo”. Es que una cierta proporción de jóvenes permanece en las empresas donde desarrolla la pasantía (la proporción es variable, pero ciertos programas han reportado 30% de los casos). Este es un efecto no menor ya que permite el acercamiento a un buen empleo de un joven que por su perfil social y/o formativo no hubiera entrado a un cierto segmento de empleos de calidad (Lasida y Rodríguez, 2006).

Sin embargo, en muchas ocasiones, el sentido formativo de la pasantía se desnaturaliza. Abusos de todo tipo, sustitución de trabajadores, poco contenido formativo, falta de supervisiones de parte de las entidades educativas implicadas, pasantes “eternos” encubriendo verdaderos trabajadores, han llevado a un cuestionamiento de esa figura legal. En la mayor parte de los casos, aunque se valora su potencialidad, se trata de experiencias acotadas y difíciles de organizar masivamente, dada la escasez de plazas en las organizaciones productivas y la falta de una “cultura de la pasantía” que asegure claridad de objetivos

y estrategias en los actores del mundo de la educación y del trabajo participantes (Jacinto y Terigi, 2007).

Varios países cuentan con instrumentos legales que encuadran estas prácticas (Uruguay, Colombia, Brasil). Sin embargo, se ha reportado varias veces el uso limitado de esos instrumentos por parte del empresariado (Finnegan, 2006). Es que la construcción de una “cultura de vinculación entre empresas y centros de formación” que favorezca a institucionalizar estos vínculos requiere de largos procesos, e incentivos para unos y otros. Por otra parte, en ocasiones las empresas requieren perfiles socio-educativos que no coinciden con los de los jóvenes focalizados por los programas.

La experiencia internacional muestra que es necesario contar con una estructura educativa que otorgue un lugar importante a estas experiencias de vinculación, que las reconozca, oriente y valore como fuentes de aprendizajes complementarios. Todo ello depende mucho del lugar que ocupa la formación para el trabajo y la visión de su relación con el desarrollo socio-productivo dentro de la agenda pública, y de las políticas de Estado (Jacinto y Millenaar, 2007).

Otra modalidad de intervención en los procesos de socialización laboral de los jóvenes son los llamados “Programas de Primer Empleo”, que apuntan a una primera experiencia laboral subsidiada (aunque en ocasiones se trata pasantías o de programas de primer empleo) con características diferentes a lo que había sido la flexibilización de las regulaciones del empleo juvenil en los noventa. Si en aquellos años, algunos países como Argentina y Uruguay contaron con modalidades de “empleo joven” que contemplaban condiciones flexibles de contratación, en la actualidad los programas se proponen facilitar el acceso de los jóvenes a experiencias de primer empleo “decente”, sin flexibilizar el tipo de contrato. Estos programas incentivan a las empresas, vía desgravaciones impositivas o brindándoles subsidios a los pasantes, para que contraten jóvenes de perfiles socio-educativos bajos. Se apunta a que los jóvenes accedan a un empleo de calidad, y para ello le facilitan a la empresa la primera etapa de la contratación. Actualmente, Brasil, Argentina, Bolivia, México, cuentan con iniciativas de este tipo.

En el marco de las políticas de juventud y/o las políticas sociales se han promovido emprendimientos juveniles en los denominados “nuevos nichos de empleo” en el sector servicios, en ocupaciones para las que los jóvenes suelen manifestar alta motivación, tales como actividades culturales, o artísticas. Muchos de estos programas son descentralizados, y se articulan de diferentes modos con los gobiernos locales. También se caracterizan por incentivar el protagonismo de los propios jóvenes. Existe escasa evaluación aún de este tipo de iniciativas, en términos de su relación con la inserción laboral de los jóvenes que participan de instancias de formación o de iniciación de emprendimientos colectivos. Por ejemplo, el programa “Projovem” de Brasil, incluye algunas estrategias de este tipo.

Finalmente, dentro de las políticas sociales también se ha apoyado la inclusión de jóvenes como beneficiarios de subsidios cuya contraprestación son los trabajos sociales en municipios u ONGs. Por ejemplo, el programa “Trabajo por Uruguay Joven” desarrollado hasta el año 2007, proponía a los jóvenes tareas sociales en una ONG durante 5 meses, además de la participación en 60 horas mensuales de formación. Este tipo de programas se inscribe dentro de los dispositivos que otorgan una renta a cambio de aceptar un empleo temporario en tareas de interés general (Alaluf, 2003). Tal como sucede en dispositivos similares en Europa, los empleos, si bien de corta duración, están vinculados a los “empleos de proximidad”, es decir, a necesidades sociales en el sector no comercial.

Un rasgo entonces a destacar de los nuevos abordajes es el mayor énfasis en acercar a los jóvenes a empleos decentes. Los programas son incipientes y se dirigen solo a las primeras experiencias laborales. Se ha planteado justamente la duda de si dado que el desempleo diferencial de los jóvenes está fuertemente asociado con la rotación, no serían necesarias más bien acciones que previeran la permanencia de jóvenes (Weller, 2007). Sin embargo, cuando se trata de experiencias de primer empleo de calidad, es positivo porque se crea una oportunidad diferente de la de aquellos empleos precarios a los que logran acceder por sí solos los jóvenes pobres.

Ahora bien, las iniciativas para promover las primeras experiencias laborales de los jóvenes

han mostrado dificultades por escaso interés manifestado en ocasiones por el mundo empresarial. Por ejemplo, ciertos estudios muestran que los incentivos del tipo desgravaciones impositivas a cambio de generar puestos de trabajo para jóvenes parecen no funcionar en muchas ocasiones ya que la decisión de contratar formalmente no depende solo de la regulación laboral sino también de la tributaria y comercial y del nivel de productividad de la empresa.

La diversificación de estrategias también refleja una cierta diferenciación interna de los dispositivos y de sus posibilidades de acercar a los jóvenes a empleos de calidad. Por un lado, existe evidencia de que los jóvenes en mejor situación social y educativa tienden a desplazar a los más pobres en el acceso a los dispositivos (Caillods, 1998). Cuando las iniciativas asumen compromisos más fuertes de insertar a los jóvenes en buenos empleos se suele producir un proceso de selección y auto-selección por el cual: a) las entidades capacitadoras tienden a elegir a aquellos que en teoría “tienen mayores posibilidades de permanecer a lo largo del proyecto”; y b) los jóvenes con mayor capital social suelen conocer mejor las oportunidades de acceso a un dispositivo y contar con mejores condiciones para persistir.

Los programas de tipo “promoción para microemprendimientos” en el marco de programas sociales, se dirigen a jóvenes urbanos más pobres o rurales que resultan más difíciles de insertar en empleos de calidad; en cambio, los programas con pasantías o acompañamientos a la inserción en el mercado formal para los jóvenes en mejores condiciones relativas. Aunque pareciera existir un cierto consenso acerca de que con los jóvenes de menores niveles socio-educativos las intervenciones de calidad deben ser más largas y más integrales, son escasas los dispositivos que presentan una clara conceptualización de la complejidad de los diagnósticos.

Otra cuestión reconocida en algunos estudios (Jacinto y otros, 2007; Jacinto, 2007) es la competencia y superposición de programas que actúan en el mismo territorio y/o que se dirigen a los mismos grupos objetivo. Tanto las instituciones que gestionan los programas (centros de capacitación, ONGs, etc.) como los propios

jóvenes tienen en ocasiones la posibilidad de “seleccionar” el dispositivo. Se observa que en esos casos se suelen preferir aquellos que implican menores contraprestaciones, es decir, programas de subsidios sin contra-prestación o con contra-prestaciones de menor envergadura. Estas lógicas de los actores a veces van contra de que accedan a los servicios que en teoría les resultarían una oportunidad mayor como formarse o reinsertarse en la escuela.

La escasísima evaluación disponible poco permite decir sobre el impacto de los distintos tipos de nuevas iniciativas sobre la inserción en empleos de mayor calidad o sobre las trayectorias laborales de los jóvenes. Caben sin embargo dudas respecto a las posibilidades de realizar logros de amplio alcance. Especialmente en lo que concierne a las posibilidades de insertar a estos jóvenes en empleos de calidad, dados todos los obstáculos estructurales y la propia escasez de estos empleos. Ahora bien, sin duda los abordajes institucionales y pedagógicos, el entramado de actores participantes y la calidad de la oportunidad de aprendizaje y experiencia influyen en los resultados y no son temas menores para incentivar mayor evaluación e investigación.

3.2. La orientación y el acompañamiento en el proceso de inserción

Hoy en día es habitual que los programas dirigidos al empleo juvenil incluyan algún módulo de orientación sociolaboral durante, después o en lugar de la capacitación técnica propiamente dicha. Este tipo de orientación, que comenzó en los años noventa, se ha ido consolidando de la mano de las nuevas concepciones sobre las políticas activas de empleo, basadas en “dar herramientas para el manejo de la propia trayectoria” y en la perspectiva de intervenir sobre las actitudes y disposiciones hacia el trabajo.

Algunos elementos de diagnóstico que aparecen detrás de la orientación se refieren a las barreras que enfrentan los jóvenes pobres para acceder a buenos empleos. Entre ellas se incluyen: la falta de acceso y comprensión de la información sobre el empleo, y el desconocimiento de los distintos segmentos y reglas del juego en el mundo del trabajo. Se reconoce que muchos jóvenes no manejan códigos, roles y rutinas habituales

en el ámbito laboral, y muchas veces son estas cuestiones las que están detrás del no acceso o la pérdida del empleo, tanto por insatisfacción del joven como del empleador. Ante este diagnóstico, varios de los programas actuales ofrecen orientación e intermediación. Los objetivos son realizar un acompañamiento en el proceso de inserción laboral, facilitando los vínculos con las empresas y fuentes de información sobre la demanda de empleo, y brindando orientación que les permita evaluar sus propios perfiles, los pasos a seguir en la búsqueda de empleo, la identificación de los espacios laborales disponibles según los perfiles de los jóvenes, etc. También se proponen cada vez más el desarrollo de actitudes proactivas en la búsqueda de trabajo.

Al respecto se han desarrollado muchos abordajes y materiales adoptando generalmente una modalidad de taller, los más simples aportan saberes operativos, como la forma de enfrentar una entrevista laboral, etc., otros adoptan formatos más complejos que trabajan con la metodología denominada “proyecto ocupacional” (Silveira, 2005), basadas en pedagogías activas y en las nuevas perspectivas de la orientación como un aprendizaje para toda la vida. Incluso existen en la región manuales al respecto de amplia difusión (Cintenfor, 1998 y Kaplum, 1997).

A modo de ejemplo acerca del impacto sobre las disposiciones de los jóvenes de un programa de capacitación, pasantías, orientación y acompañamiento en la inserción laboral, cabe comentar los resultados recientes de un estudio de impacto de “Projuven” en Uruguay. Un año después de la terminación del curso, los jóvenes que al comienzo del curso no estudiaban ni trabajaban, pasaron del 64% al programa al 26%. Asimismo, el 18% había reingresado a la educación formal, mostrando también un impacto en la ampliación de oportunidades educativas. Estos datos, sumados a que el 71% accedió a un empleo formal, constituyen los mejores resultados de inserción en la historia del Programa, coincidiendo también con una etapa de marcada disminución de la desocupación en el país. Una de las paradojas es que tratándose de un dispositivo orientado a jóvenes de baja calificación, o sea compensatorio, logra un efecto sobre la equidad de oportunidades laborales.

En efecto, un joven de los perfiles atendidos por el programa, tiene mayores probabilidades de obtener un empleo formal que si no pasa por el mismo. Esto se evidencia también en el papel de las instituciones capacitadoras en la obtención de los empleos posteriores de los jóvenes: alrededor del 40% de los primeros empleos de los jóvenes fueron conseguidos por su intermediación (ESE, 2007)

Como en otros temas, existen pocas evaluaciones y estudios sobre los instrumentos e impacto de la orientación. Sin embargo, algunos seguimientos de egresados muestran que los jóvenes valoran como útiles los aprendizajes realizados en estos módulos (Lasida y Rodríguez, 2006; Silveira, 2005). Ahora bien, un estado del arte chileno al respecto señala que, más allá de sus intenciones, en términos generales existiría poca capacidad para articular acciones, enfoques e intereses con otros actores o instituciones que intervienen en este ámbito (Duarte Quapper, 2005).

Más allá de los módulos específicos, se observa en las discusiones y sistematizaciones de experiencias de intervención con jóvenes de bajos perfiles socioeducativos, en particular de aquellas a cargo de ONGs, un fuerte acento en la personalización. Los procesos de individualización apelan cada vez más al desarrollo de acciones que apunten a las subjetividades. Muchas dimensiones de la inclusión social y laboral aparecen vinculadas a la subjetividad: auto-estima, valores, actitudes, motivaciones, expectativas. Un alto grado de atención personalizada y de seguimiento cuidadoso es reconocible en algunas experiencias (Jacinto y Millenaar, 2008); también aparece crecientemente en los documentos orientadores de los programas públicos.

Al respecto, un estudio en curso sobre ONGs (Jacinto y Millenaar, 2008) observa que se erigen como espacios sustantivos de construcción de las subjetividades de estos jóvenes. ¿Cuánto pesan estas experiencias en las trayectorias de los jóvenes? ¿Reparan y aportan a la inclusión social? Lejos de tener un carácter instrumental en relación a la inserción laboral, tal vez la incidencia más relevante de este tipo de experiencias sea contribuir a procesos mucho más amplios de subjetivación (Dávila, 2003; Jacinto, Abdala

y Solla, 2005). Sólo observando las trayectorias posteriores de los jóvenes puede responderse esta cuestión. Pero también cabe preguntarse tanto acerca de las mediaciones y soportes institucionales necesarios en las políticas públicas para actuar de este modo sobre las subjetividades como sobre las condiciones estructurales que permiten avizorar mejoramientos en la estructura de oportunidades de la sociedad.

■ Reflexiones finales

Se han discutido a lo largo del artículo, virajes en las perspectivas y énfasis dominantes en políticas de inserción de jóvenes desempleados de bajos niveles educativos entre los años noventa y los dos mil. Los cambios en general se relacionan con cosmovisiones diferentes acerca del papel del Estado, y de la institucionalidad de la formación profesional, y diagnósticos que enfatizan distintos aspectos acerca de las razones de las dificultades de empleo de los jóvenes. Algunos ejes centrales de esos virajes son: del Estado subsidiario a una nueva regulación estatal; de la institucionalidad de la capacitación laboral como “mercado” a la capacitación laboral como un componente dentro de un sistema de formación profesional; desde la perspectiva que enfatizaba “las necesidades de capacitación” a otra que enfatiza “las necesidades de orientación”. En algunos casos, se evidencia una cierta reorientación basada en la acumulación de aprendizajes en función de los resultados de las acciones y las adecuaciones a nuevos contextos y actores. Sin embargo, los cambios de enfoques no son homogéneos, conviven distintos dispositivos eclécticamente y las conceptualizaciones acerca de ejes claves no son los mismos: *empleabilidad*, activación, orientación, son algunos de los conceptos con distintas acepciones según las perspectivas ideológicas y socio-culturales.

Muchos debates atraviesan estos dispositivos, sus orientaciones y sus posibilidades de intervenir efectivamente en un mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes.

En primer lugar, el énfasis actual en brindar puentes con buenos empleos se enfrenta al reconocimiento de que la escasez de empleos

decentes constituye un obstáculo estructural que excede las políticas específicas.

Es preciso afrontar y proponer a nivel macroeconómico medidas que promuevan la generación de empleo de calidad. Esto implica no sólo mayor calificación de la mano de obra sino también intervenciones en infraestructura productiva, seguridad jurídica e impulso a la productividad. Es limitado lo que puede mejorarse el empleo juvenil hasta que la competitividad y productividad de la región permitan más generación de empleos decentes. La heterogeneidad de la economía, tanto entre países como al interior de éstos, cuestiona el posible impacto de las políticas de capacitación y empleo diseñadas para las empresas formales y el trabajo registrado. La amplitud del empleo informal desafía la formación profesional y limita la aplicación de la legislación laboral (Gallart, 2008).

El diseño e implementación de los dispositivos implica tener en cuenta el contexto socio-político, institucional y cultural que condicionan su viabilidad, alcance y posible impacto.

En este marco, es importante tener en cuenta los límites de las perspectivas “voluntaristas” para acercar buenos empleos hacia los jóvenes. Deben reconocerse las limitaciones que imponen tanto las dificultades de construcción de acciones conjuntas entre los distintos actores, como los mecanismos de reproducción social, y discriminación de nuestras sociedades. Aunque mucho puede hacerse en el terreno de la formación para el trabajo, el mercado muestra obstáculos persistentes basados, por ejemplo, en prácticas discriminatorias. Cuando desde los programas públicos se intenta alterar esas lógicas de selección en el mundo productivo, se debe tener presente que las regulaciones y los incentivos no siempre son suficientes. La evidencia muestra que algunos intentos de insertar a jóvenes pobres dentro de empleos de calidad han fracasado porque no se tuvo en cuenta que el título o las competencias son solo algunos de los criterios de selección.

Lo mismo sucede cuando se promueve la creación de micro-empresas juveniles como solución mágica a los problemas de empleo juvenil. Los estudios disponibles muestran que estas empresas suelen tener altísima

mortalidad¹⁰. Otras posturas enfatizan que los jóvenes tienen actualmente una fuerte predisposición a generar sus propios espacios de creación de empleos, que articulen entre creatividad juvenil y autonomía. Esta vocación emprendedora se ha evidenciado especialmente en jóvenes de altos niveles educativos. En cambio, en general los jóvenes pobres son emprendedores “por necesidad”. Además, apoyar el desarrollo de emprendimientos excede largamente la capacitación de los jóvenes: un programa aislado no alcanza sino se crean regulaciones apropiadas que favorezcan la supervivencia de los emprendimientos y se facilitan las articulaciones con cadenas de valor más amplias (Tockman, 2003).

En segundo lugar, las distancias y desarticulaciones entre el sistema educativo del mundo productivo y entre la educación formal y la formación profesional son características persistentes a nivel de los países y aún a nivel, de las regiones y localidades. Ministerios de educación y ministerios de trabajo pueden llegar a tener políticas en paralelo, incluso opuestas. En conjunto, se observa una dispersión de intervenciones que incluso a veces implican duplicaciones, y en muchos casos, poco contacto con el mercado de trabajo.

Los servicios de información, orientación y articulación con la demanda han venido desarrollándose en la última década, pero aún enfrentan necesidades de mayor desarrollo e institucionalización. Más allá del circuito de formación profesional de alta calidad y vinculado a las grandes empresas, se suele carecer de sistemas estadísticos y de información que brinden bases sólidas a nivel local para fortalecer el entramado empleo-formación-productividad, definir adecuadamente los perfiles profesionales y facilitar el acceso de los jóvenes a los buenos empleos.

Otra característica crítica de muchas intervenciones es que éstas han seguido una lógica segmentada, como se ha mencionado. En términos generales, persiste un paralelismo entre formación profesional regular de alto nivel dirigida a sectores integrados y a la competitividad

y una oferta orientada a los sectores de menores recursos, capacitación por medio de cursos de bajo costo o gratuitos cuya adecuación al mercado de trabajo es relativa. Una parte importante de los programas la “promoción de micro-emprendimientos o auto-empleo” suelen dirigirse a jóvenes urbanos más pobres o rurales que resultan más difíciles de insertar en empleos de calidad; en cambio, los programas con pasantías o acompañamientos a la inserción en el mercado formal para los jóvenes en mejores condiciones relativas. De este modo, ciertos programas dirigidos a los más pobres lejos de ampliar los “espacios” y los ámbitos de socialización de los jóvenes, los “anclan” en sus contextos de exclusión, sin lograr sumar sinergias en la generación de mecanismos de inclusión social.

A esta altura, el diagnóstico de la desarticulación y paralelismo entre medidas es compartido y se va creando un cierto consenso en que se debe pasar de la aplicación y ejecución de programas, al diseño y puesta en práctica de políticas efectivas que enfrenten los problemas de manera estructural y, por ello, más permanente (OIT, 2007).

En tercer lugar, las medidas para promover la inserción laboral juvenil deben reconocer el desafío de avizorar trayectorias acumulativas y reconocer las nuevas relaciones de los jóvenes con el trabajo. Mientras que la precariedad juvenil es un fenómeno virtualmente generalizable a toda la juventud, para algunos jóvenes esa precariedad resulta un tránsito hacia la estabilización. En cambio para otros puede transformarse en una condición permanente de relación con el mercado de trabajo. El encadenamiento de las primeras situaciones de empleo condiciona el desarrollo de los itinerarios futuros. Entonces las intervenciones deben contribuir a trayectorias calificantes. Pero, ¿cuántos y cuáles de las políticas y programas dirigidos a mejorar la inserción laboral juvenil han tenido en cuenta esta perspectiva de acompañar trayectorias? Un gran desafío es avanzar en intervenciones que acompañen los procesos

¹⁰ En efecto, la proporción de jóvenes en trabajos independientes en la región llega sólo a un 14% (en comparación al 32% en el caso de los adultos) y sólo uno de cada diez trabajadores por cuenta propia (autónomos o patrones) son jóvenes entre 15 y 24 años de edad (OIT, 2007).

de inserción de los jóvenes, en particular los más vulnerables, facilitando la acumulación calificante para que ese tránsito se transforme en una socialización laboral.

Las perspectivas subjetivas de los jóvenes en torno al sentido del trabajo -a “qué es un buen trabajo- y qué aspectos valoran y por qué en distintos momentos de sus trayectorias, así como su motivación por formarse, deberían ocupar un lugar clave en la formulación de los dispositivos. En efecto, ciertos estudios muestran que la posibilidad de aprendizaje y de articular el empleo con otras esferas de la vida (estudio, obligaciones domésticas) tiene un alto valor dentro de lo que los jóvenes denominan un “buen trabajo”, y los procesos de tanteo y exploración que abarcan diversos aspectos de la vida cotidiana de los jóvenes, no solo el empleo. Esto es así aún en el caso de jóvenes provenientes de hogares con menores recursos. Esta perspectiva subjetiva en torno a los empleos satisfactorios ha estado poco presente en las políticas para jóvenes.

Otra debilidad de las medidas activas de empleo ha sido dar por supuesta la motivación de los jóvenes por formarse. Sin embargo, las investigaciones muestran que la motivación de los jóvenes pobres para concurrir a la formación oscila entre la búsqueda de contención y sociabilidad, el intento de seguir estudiando y la posibilidad de conseguir un subsidio en un contexto de desocupación (Dávila León, 2005). En el caso de jóvenes con mayores capitales educativos, suelen esperar que se les facilite el puente con un empleo de calidad más que la propia capacitación. Por lo tanto, unos como otros pueden estar o no motivados por la capacitación en sí y ello tendrá influencia sobre su aprovechamiento y permanencia en el dispositivo. También por estas motivaciones, ellos tienden a desplazar a jóvenes más pobres de los dispositivos: muchas veces se inscriben en programas que brindan una pasantía aunque esté destinada a jóvenes de perfiles más bajos.

De este modo, dar la voz a los jóvenes significa mucho más que promover la participación: implica también conocer y tener en cuenta sus motivaciones, sus decisiones, sus estrategias y perspectivas subjetivas tanto en la formulación como en la implementación y evaluación de las políticas.

En definitiva, estas reflexiones intentan remarcar algunos posicionamientos en los debates acerca de cómo abordar la cuestión juvenil y el empleo en particular en relación a quienes han tenido menos oportunidades.

Se ha visto que perspectivas y dispositivos más recientes se apoyan a una comprensión más amplia del fenómeno, enfatizando la intervención sobre el fortalecimiento de la institucionalidad, la calidad de los empleos y experiencias formativas que puedan restituir mecanismos de socialización laboral quebrados ante la crisis del empleo. La *empleabilidad* aparece desde una perspectiva polifacética que incluye diferentes tipos de aprendizajes significativos para la vida social y laboral.

Ahora bien, la complejidad de la problemática reclama articular las complejas dimensiones estructurales, institucionales, individuales y subjetivas que condicionan el acceso de los jóvenes pobres a buenos empleos y plantean desafíos específicos a las estrategias de intervención en este terreno. Algunos esfuerzos por construir miradas que articulen lo macro-social con los niveles institucionales y subjetivos brindan herramientas teórico-conceptuales sugestivas para el abordaje de la investigación sobre las transiciones juveniles y las posibilidades de intervenir en pos de una mayor inclusión social.

■ Bibliografía

- Agulhon, Catherine. 2006. “Les relations formation-emploi: un serpent de mer”, en *Revue Questions Vives, état de la recherche en éducation*, volumen 3, n° 6, Lambesc, Université de Provence, Pp. 39-50.
- Alaluf, Mateo. 2003. *Evoluciones del desempleo, políticas del empleo e inserción de los jóvenes*, Bruselas, Universidad Libre.
- Banco Mundial. 2006. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007: el desarrollo y la próxima generación*, Washington, Banco Mundial.
- Caillods Françoise. 1998. *Education strategies for disadvantaged groups: Some basic issues*, Working Document, n° 31, Paris, IIEP-UNESCO.
- Casanova, Fernando. 2004. *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*, Serie Herramientas para la transformación, n° 22, Montevideo, Cinterfor.
- CEPAL. 2001. *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile.
- CEPAL. 2006. *Panorama Social de América Latina 2006*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL. 2007. *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, CEPAL.

- CEPAL. 2008. *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CINTERFOR/OIT. 1998. *Juventud, educación y empleo*, Montevideo, Cinterfor.
- Dávila, Oscar, et al. 2003. "Capital social juvenil y evaluación programática hacia jóvenes", *Última Década*, n° 18, Viña del Mar, CIDPA. Pp. 175-198.
- De Moura Castro. 1997. "Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas", *Boletín técnico interamericano de formación profesional*, N° 139-140, Montevideo, Cinterfor/OIT. Pp. 24-56.
- De Moura Castro, Claudio, Carnoy Martín y Wolff Laurence. 2000. *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*, Washington, BID.
- De Moura Castro, Claudio, 2001, *Capacitación laboral y técnica: una estrategia del BID*, Washington, BID.
- Devia, Sergio. 2003. *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000)*, Buenos Aires, UBA.
- Duarte Quapper, Claudio y Figueroa Valenzuela Rodrigo. 2005. *Estudio buenas prácticas en orientación vocacional, laboral e intermediación laboral con jóvenes*, Chile Califica, Santiago de Chile, GTZ e InterJoven.
- Dubar, Claude. 1991. *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin Editeur.
- Fawcett, Carolina. 2002. *Los jóvenes latinoamericanos en transición: Un análisis sobre el desempleo juvenil en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Filmus, Daniel. 2001. "La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más suficiente", en Cecilia BRASLAVSKY (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO y Santillana.
- Finnegan, Florencia. 2006. "Tendencias en la educación media técnica", *Boletín redEtis*, n° 6, Buenos Aires, redEtis-IIPE-UNESCO.
- Gallart, María Antonia. y Claudia JACINTO. 1997. "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo", en María Antonia Gallart y R. Bertoncello, *Cuestiones actuales de la formación*, Papeles de la oficina técnica N° 2, Montevideo, Cinterfor-Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Pp. 83-90.
- Gallart, María Antonia. 2000. "El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza. El caso argentino" en María Antonia GALLART (coord.) *Formación, pobreza y exclusión*, Montevideo, Cinterfor, Pp. 241- 301
- Gallart, María Antonia. 2008. *Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina*, Montevideo, CINTERFOR/ OIT.
- Ibarran, Pablo y Rosas David. 2006. *IDB's Job training operations: thematic report of impact evaluations*, Washington D.C., Office of Evaluation and Oversight, Inter American Development Bank.
- Jacinto, Claudia. 1997. "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores" en *Boletín técnico interamericano de formación profesional*, n° 139-140, Montevideo, CINTERFOR/OIT, Pp. 57-88.
- Jacinto, Claudia. 1999. *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina*, París, UNESCO- IIEP.
- Jacinto, Claudia. 2001. "Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes" en Enrique PIECK (coord). *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México, CINTERFOR.
- Jacinto, Claudia. 2002. *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina*, París, IIPE- UNESCO.
- Jacinto, Claudia. 2004. "Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes de América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo" en Claudia Jacinto (Coord.) *¿Educar para que trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, La Crujía. Pp. 187-200.
- Jacinto, Claudia. 2006. "Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias", en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María de Ibarrola, y Prudencio Mochi, *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*, Montevideo, CINTERFOR/OIT, Pp. 87- 105.
- Jacinto, Claudia. García, Cristina y Solla, Alejandra. 2007. *Programas sociales: lógicas desencontradas, abordajes acotados*, Buenos Aires, redEtis-IIPE-UNESCO; Fundación SES.
- Jacinto, Claudia y Terigi, Flavia. 2007. *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*, Buenos Aires, Ediciones Santillana.
- Jacinto, Claudia y Millenaar, Verónica. 2007. "Las relaciones entre escuelas y empresas: un camino con nuevos desafíos en América Latina", *Boletín redEtis*, n° 7, Buenos Aires, redEtis-IIPE-UNESCO, Pp. 1-6.
- Kaplun, Gabriel. 1997. *Ayudando a los jóvenes a empezar a trabajar*, Santiago de Chile, OREALC- UNESCO.
- Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano. 2000. *Capital social y cultura. Claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lasida, Javier y Berrutti, Elvira. 2002. "Foro Juvenil, ensayos y aprendizajes para las políticas de educación y trabajo", en Claudia JACINTO et al, *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina*, París, IIPE/UNESCO. Pp.59- 153
- Lasida, Javier y Rodríguez. 2006. *Entrando al mundo del trabajo: resultado de Seis Proyectos Entra 21*, Serie Aprendizaje n° 2, International Youth Fundation.
- Letelier, María Eugenia. 2005. "El programa de nivelación de estudios de Chile. Estrategias educativas y formativas para la inclusión social y productiva", en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María de Ibarrola, y Prudencio Mochi, *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*, Montevideo, CINTERFOR/OIT. Pp. 123-142
- Mauger, Gérard. 2001. "Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail", *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, CAIRN, Pp. 5-14.
- Morrison, Andrew. 2002. "Políticas Activas de Mercado Laboral: experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE", presentación en el *Seminario Internacional "Desarrollando Consensos en torno al mercado de trabajo y las políticas de empleo en área andina"*, GRADE/BID, Lima. 18 y 19 de julio.
- OIT. 2004. *Recomendación 195 de la Conferencia Internacional del Trabajo "Sobre la formación de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente"*, Ginebra, OIT.
- OIT. 2007. *Trabajo decente y juventud*. América Latina, Lima, OIT.
- Pérez Islas, José Antonio y Urteaga, Maritza. 2001. "Los

- nuevos guerreros del mercado. Trayectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo”, en Enrique Pieck (co-ord.), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México, coedición UIA, IMJ, UNICEF, CINTERFOR-OIT, RET Y CONALEP, pp. 333-354.
- Pieck, Enrique. 2001. *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México, coedición UIA, IMJ, UNICEF, CINTERFOR-OIT, RET y CONALEP.
- Paugam, Serge. 1996. *L'exclusion, état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Pieck, Enrique. 2004. *La secundaria técnica como opción: su contribución a la formación para el trabajo en los sectores de pobreza*, Documentos de Investigación N°2, México D.F., Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), Universidad Iberoamericana.
- Projovent. 2007. *Encuesta de seguimiento egresados "Projovent"*, disponible en <http://www.projovent.gub.uy>
- Rambla I Marigot, Francesc Xavier. 2005. "Los instrumentos de la lucha contra la pobreza: una revisión de dos tesis sociológicas sobre las estrategias de focalización y activación", *Revista argentina de sociología*, N° 5. Pp. 135-155.
- Ramírez Guerrero, Jaime. 2001. *El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la Corporación Paisajoven en Medellín (Colombia) y otros casos en América Latina*, París, IPE / UNESCO.
- Salvia, Agustín. 2008. "Introducción: La cuestión juvenil bajo sospecha" en *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en Argentina*, Buenos Aires, Miño Dávila.
- Silveira, Sara. 2005. "Programa FORMUJER: una herramienta para incrementar la empleabilidad y la equidad de género", *Boletín redEtis*, n° 3, Buenos Aires, redEtis-IPE-UNESCO.
- Siteal. 2006. *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, Buenos Aires, OEI, IPE-UNESCO, SITEAL.
- Tanguy, Lucie. 2008. "La recherche de liens entre la formation et l'emploi : une institution et sa revue. Un point de vue", *Formation et emploi*, n° 101, CEREQ, La documentation française, Paris. Pp.23-39.
- Tockman, Víctor. 2003. "De la informalidad a la modernidad" en Formación en la economía informal, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, n° 155. Montevideo, CINTERFOR.
- Walther, Andreas y Axel PHOL. 2005. *Thematic study on policy measures concerning disadvantaged youth*, Tubingen, Iris.
- Weller, Jürgen. (2007). "La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos", *Revista de la CEPAL*, n° 92, agosto. Pp. 61- 81.