

Problemas y desafíos para el diseño de políticas

La inserción laboral de los jóvenes

por Javier Lasida y Ernesto Rodríguez

Los autores

Javier Lasida es licenciado en Ciencias de la Educación, máster en Ciencias Sociales, gerente del proyecto Opción Joven de Capacitación para la Inserción Laboral, del INJU.

Ernesto Rodríguez es sociólogo, director del Instituto Nacional de la Juventud.

La educación y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes

El tema del pasaje de los jóvenes de la educación al trabajo puede ser abordado desde tres perspectivas: 1) la del sistema educativo (formal o no formal) del cual egresan (total o parcialmente, definitiva o transitoriamente); 2) la de la estructura productiva a la que, como ocupados, desocupados o subempleados se van a incorporar; y 3) la de los propios jóvenes, sujetos del tema en cuestión.

Las tradiciones de abordaje del tema han puesto el acento en las dos primeras perspectivas. El acento en el sistema educativo parte de la preocupación de que éste responda a las necesidades del proceso de desarrollo. El acento en el mercado laboral se fundamenta en la preocupación de que éste cuente con los recursos humanos que requiere.

Este aporte se propone enfocar el tránsito desde la tercera perspectiva, o

sea, la de los sujetos que son quienes experimentan en sí mismos las interacciones entre el mundo educativo y el laboral. Abordar el tema desde la perspectiva juvenil supone, además, acercarse a una evaluación del impacto del sistema educativo, a través justamente de los usuarios o destinatarios del mismo y de su suerte en la estructura productiva. Los sujetos son quienes experimentan en sí mismos, en sus historias individuales, las interacciones entre el mundo educativo y el laboral.

Obviamente, asumir este foco no implica desconocer los otros componentes del tema, reduciéndolo a aquel que se privilegia en este análisis, ni tampoco desconocer las especificidades de cada una de las otras perspectivas. Se prioriza este enfoque partiendo del supuesto de que los sujetos que protagonizan el tránsito lo viven en un conjunto de dimensiones y con una profundidad que ni la lógica interna del sistema educativo, ni la de la demanda de la estructura productiva, pueden abarcar o considerar adecuadamente.

En conclusión, la perspectiva de los jóvenes es relevante porque sus itinerarios son los mejores evaluadores de las interacciones entre educación y trabajo, y porque su comprensión no es reductible al conocimiento de la realidad educativa y de la productiva laboral. Y a la vez, la perspectiva de los sujetos es relevante porque ellos constituyen un fin en sí mismo, en tanto el tema sea ubicado en el contexto de las políticas sociales.

Sin embargo, en el contexto de las políticas sociales y de las de juventud más específicamente, en muchas oportunidades este tipo de perspectivas no se considera o se le da una relevancia secundaria, tanto de parte de decisores como de académicos, o en las propias imágenes construidas por el conjunto de la sociedad. En las formulaciones del problema y, consecuentemente, en la definición de la agenda pública, en cambio, se prioriza el tema de la educación y el del trabajo, pero desde la perspectiva de la institución educativa, o de la estructura productiva y sus requerimientos de recursos humanos. Ello no significa que se desconozca a los jóvenes, sino que el foco está en el conjunto de la organización educativa, o en las dinámicas de la producción.

Incluso cuando el tema se encuadra en las políticas sociales, los sujetos, en este caso los jóvenes, recurrentemente son relegados como componentes secundarios de la cuestión. Porque en un país como Uruguay, que institucionalizó tempranamente un amplio conjunto de políticas sociales (entre las que incluimos, con un papel muy destacado, las educativas), se tiende a confundir a las organizaciones prestadoras con los servicios prestados. Esa confusión promueve que los problemas se planteen más en términos de la estructura institucional que tiene el Estado, que en términos de las necesidades y expectativas de la población. Se corre así el riesgo de ritualizar los asuntos socialmente priorizados, haciendo prevalecer las formas organizativas y funcionales por sobre el valor

sustancial del servicio requerido u ofrecido.

La sociedad y el Estado uruguayo continúan representando e implementando las políticas sociales a partir de la estructura sectorial del Estado, de los diferentes tipos de intervención existentes y sólo en último término considerando a los sujetos a los que se proponen servir. Consideramos que ese orden de prioridades debe revertirse. Las políticas deben pensarse en primer término desde los sujetos destinatarios, lo que hace estallar o por lo menos tensa y exige flexibilizar la estructura sectorial. Los sujetos deben ser el centro a partir del cual se rearticulan las políticas sociales, tendiendo a su integración.

Este enfoque supone una forma diferente de pensar las políticas de juventud y más específicamente las de educación y trabajo, que deben contextualizarse en el debate y la negociación sobre la reforma del Estado y que sería conveniente que, a su vez, los alimentaran.

Abordar el tema centrándolo en los sujetos facilita y exige la consideración integrada de la educación y el trabajo. Ambos, conjuntamente y articulados en una secuencia de etapas interdependientes, son uno de los principales agentes de socialización, decisivo para la asunción de roles adultos por parte de cada joven y para su proceso de construcción de la identidad. Ambos, si bien son instituciones sociales diferentes, ocupan lugares contiguos, con múltiples conexiones entre sí. Dicho en términos espaciales, esa contigüidad e interacción se convierte en intersección para los jóvenes que están realizando el tránsito entre una y otro.

La Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ) aporta una demostración de la conjunción de las dos instituciones y de su importancia en la socialización juvenil: entre cinco afirmaciones sobre qué es la juventud (no excluyentes), la segunda más elegida, que recogió un 96,5% de acuerdo fue que *"hay que aprovechar la juventud para capacitarse en algo que sirva en la vida"*.¹ Erik Erikson, en una obra clásica sobre socialización juvenil, afirma que *"probablemente el potencial de identidad más inclusivo y absorbente en el mundo de hoy es el de la destreza técnica"*.²

La difícil inserción laboral de los jóvenes

Conviene comenzar la consideración de estas temáticas por la revisión de algunos de los principales elementos del diagnóstico que colectivamente se ha ido construyendo en los últimos años. Para ello identificamos algunos tipos de itinerarios educativo-laborales, analizamos las limitaciones del mercado de trabajo y los desajustes de la oferta educativa y revisamos las principales percepciones de los propios jóvenes al respecto.

Principales tipos de itinerarios educativo-laborales

La mayor parte de la información disponible sobre juventud diferencia varios sectores juveniles: montevideanos y del interior, urbanos y rurales, varones y mujeres, estudiantes y activos, ocupados y desocupados, por tramos de edad, etc. En general esa información proporciona una visión estática sobre la realidad de los jóvenes en un determinado momento. En este trabajo queremos subrayar, además, la importancia de la información longitudinal, que posibilite conocer las vinculaciones entre educación y trabajo en los itinerarios de los distintos grupos de jóvenes. Más allá de su importancia específica para el tema que nos ocupa, son relevantes porque los agentes de socialización identificados como predominantes son aquellos más directamente vinculados a los roles públicos de los sujetos y más fácilmente impactables por parte de políticas sociales.³

Con estos propósitos se identifican a continuación cuatro diferentes tipos de jóvenes, a partir de los conocimientos disponibles respecto a sus historias educativo-ocupacionales. Son justamente esas trayectorias las que entendemos como la principal referencia para el diseño de políticas de educación y trabajo.

a) Los jóvenes tempranamente excluidos del sistema educativo, que se ven encerrados en círculos reproductores de la pobreza: no acceden a puestos de trabajo satisfactorios y dignos porque no tienen capacitación, y no pueden capacitarse porque están urgidos por obtener ingresos. Este grupo está principalmente constituido por aquellos que no logran terminar los nueve años de enseñanza básica y obligatoria y que, consecuentemente, se incorporan a las peores ocupaciones del mercado informal o a otras estrategias de subsistencia desarrolladas en pésimas condiciones, algunas insertas en circuitos de infracción.

b) Los que, superando esos nueve años, egresan de la educación formal sin haber alcanzado ningún nivel terminal, debiendo recurrir por lo tanto a los institutos privados de formación profesional para ajustar su capacitación a alguna de las demandas específicas del mercado laboral. Son los que según la ENJ se autoidentifican como estudiantes incompletos. Este grupo está constituido por los que no completan la educación media y también por los que ingresan a estudios terciarios y los dejan, especialmente en los primeros años de estudio.

c) Los que estudian y trabajan, logrando responder —aunque sea parcialmente— a necesidades inmediatas de ingresos, a la vez que mantienen una razonable expectativa de alcanzar los niveles terminales de sus opciones educativas. Según la ENJ, en el grupo de 15 a 19 años son el 16,5% del total (32.272 jóvenes).

d) Los que logran avanzar en la educación formal sin ingresar al mercado

laboral hasta llegar a las etapas terminales de sus carreras. Este grupo está en buena medida constituido por aquellos que en un reciente estudio de la Universidad de la República se caracterizan como decididamente capaces de pagar una matrícula y por la mayoría de la población de las otras instituciones de enseñanza terciaria privada.

Dentro de estas cuatro categorías, y en el contexto de estas notas, merecen una consideración especial los excluidos de la educación básica. Este grupo está constituido básicamente por jóvenes en situación de pobreza. Pero igualmente es necesario hacer diferenciaciones dentro de él.

a) Los procedentes de familias que debieron enfrentar un proceso de pauperización contemporáneo al crecimiento de los propios jóvenes. Dicha pauperización se vincula con el sostenido descenso del salario real hasta 1985, que exigió a las familias de bajos ingresos implementar estrategias defensivas y de supervivencia. Pero, precisamente, el propósito de esas estrategias fue mantenerse dentro de un universo simbólico que podríamos caracterizar como "cultura trabajadora", por el valor asignado a esta dimensión como estructuradora de las identidades y de la misma organización familiar.

Tal como lo revelan algunas entrevistas en profundidad,⁴ y la propia ENJ a nivel del conjunto de los jóvenes, es generalizada la valoración muy positiva del trabajo (por ejemplo, ante la pregunta de qué tiene de bueno no trabajar, varios contestaron que nada, en tanto todos encontraron virtudes en el hecho de trabajar), del estudio y del esfuerzo personal. Y entendemos que es además una cultura trabajadora a la defensiva, en una doble dimensión: porque desarrollan estrategias tanto materiales como simbólicas para evitar el descenso social, que perciben como un peligro verosímil. Las estrategias materiales incluyen la temprana obtención de ingresos por parte de los jóvenes (junto al multiempleo del jefe de familia y el empleo de la mujer). Las estrategias simbólicas tienden a la asimilación con los valores de los sectores que se perciben como más altos y a la diferenciación con los percibidos como más bajos. Ello tiene importantes consecuencias para el proceso de socialización de los niños y jóvenes (por ejemplo, en las pautas de consumo, que intentan aproximarse al mercado de productos para jóvenes, o en el rechazo a la utilización de servicios a los que recurran jóvenes procedentes de sectores de más bajos ingresos).

Este tipo de jóvenes parece corresponder mayoritariamente a hogares que se han caracterizado como en situación de pobreza reciente. De todos modos, en algunos casos también se registraron carencias inerciales después de haber superado la línea de pobreza (lo que en varios casos estuvo asociado con el inicio de la obtención de ingresos por parte de los jóvenes, o con su salida del hogar).

b) Los que vivieron durante su proceso de socialización situaciones

críticas, que algunos autores caracterizan como marginados, o en situación de riesgo, o en circunstancias especialmente difíciles.⁵

Existe un grupo de jóvenes en situación de pobreza que, al haber experimentado situaciones críticas durante sus procesos de socialización, construyen su identidad con fuertes componentes de diferenciación y ruptura con la cultura predominante, con la que no se enfrentan los jóvenes caracterizados en el ítem anterior, a pesar de las carencias y dificultades que sufren para integrarse socialmente.

Las carencias críticas que existieron en las historias de estos jóvenes estuvieron asociadas con diferentes problemáticas familiares, donde aparecen combinadas una aguda carencia de recursos y una fuerte inestabilidad afectiva, insuficiencias de vivienda y de ingresos con alto número de hijos, separaciones asociadas con problemas económicos, enfermedades de los padres, emigraciones, etc. Ellas les significaron sufrir situaciones de abandono total o parcial, en algunos casos intercaladas con períodos de sobreprotección. Por lo tanto, las condiciones para que construyeran la lealtad a las instituciones educativo-laborales fueron insuficientes. A ello se agrega que en varios casos se vieron obligados a buscar ingresos precozmente, en condiciones muy precarias, lo que también deterioró sus vinculaciones con las dos referidas instituciones.

La diferencia entre los jóvenes ubicados en uno y otro grupo en varios casos no radica en las condiciones materiales, sino en circunstancias más bien debidas al azar, pero de gran impacto en las historias de los individuos en cuestión, lo que revela la vulnerabilidad de las condiciones de socialización de quienes ubicamos en el primer grupo.

Consideramos que este segundo grupo comparte importantes características con otros jóvenes cuyas familias de origen no se hallan en situación de pobreza, pero que igualmente construyen identidades conflictivas con la sociedad. Justamente, el conflicto es el concepto clave para la definición y comprensión de lo que sería un tercer grupo, al que no nos referiremos para no apartarnos de nuestro foco.

Para los jóvenes del grupo *a*, que se ven obligados a abandonar tempranamente la educación formal, varias experiencias piloto demuestran que ofertas de capacitación que les posibiliten un ingreso rápido a un puesto de trabajo en el sector formal de la economía resultan decisivas para que logren romper el círculo reproductor de la pobreza. En tanto, los procedentes del grupo *b*, que a pesar de su pasaje por la escuela en muchos casos no logran acceder a la lectoescritura y el cálculo, requieren de estrategias educativas más globales, que no pueden centrarse en la formación profesional —aunque sí deben incluirla—. Varios estudios demuestran que los jóvenes vinculados a

circuitos de infracción, estén o no en situación de pobreza crónica, requieren también de procesos educativos más integrales.

La mayor parte de estos jóvenes accede al sistema educativo, aunque los segundos probablemente constituyan la mayoría del grupo de niños que no alcanza a completar primaria. La amplia cobertura del sistema educativo uruguayo, si bien no logra enfrentar eficazmente los procesos de generación y reproducción de la pobreza, resulta un excelente instrumento para identificar y ofrecer servicios a los niños y jóvenes de esos sectores. No se reiterará aquí el análisis del proceso de exclusión que realiza la ENJ, del que se puede concluir que el principal aporte recibido en su pasaje por la educación formal es la autolegitimación de su exclusión primero social y consecuentemente socioeconómica. La escuela primero y la educación media después son un excelente ámbito desde el cual ofrecerles servicios. Los que hoy reciben son de mala calidad e inadecuados a la situación que están viviendo.

Por lo tanto, en el caso de este sector de población, las políticas de juventud deberían articularse muy estrechamente con las reformas que está haciendo la enseñanza primaria para adecuar su oferta a las necesidades y posibilidades de esos niños y de sus familias.

En tanto estos grupos se ven privados de la moratoria propia de la juventud en la asunción de los roles, es necesario captarlos antes, justamente en el momento en que empiezan a asumir dichos roles. Este enfoque parte de la hipótesis de que en las historias individuales existen dos momentos estratégicos en la generación y reproducción de la pobreza: el período comprendido por la gestación y los primeros meses de vida y el período en el que se asumen los roles adultos.

Las respuestas que la sociedad da a este sector son inadecuadas y contribuyen a su exclusión, tanto en el plano educativo como en el legal.

La aspiración del Ciclo Básico Único (CBU), en 1986, de enfrentar lo que denominó la "*profesionalización prematura*" de los adolescentes, acentuó la inadecuación de la oferta educativa a las necesidades de los jóvenes que se ven urgidos por obtener ingresos. Dos recientes estudios —*¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?*, de ANEP y CEPAL, y *¿Quiénes ingresan al Ciclo Básico Único en las escuelas de la Universidad del Trabajo?*, del Programa de Planeamiento Educativo de UTU (ambos publicados en junio de 1992)— plantean el problema del voluntarismo pedagógico de homogeneizar la oferta educativa, para sectores que tienen puntos de partida muy desiguales.

Importa además resaltar la constatación de que alrededor de la mitad de la población captada por el CBU de UTU corresponde a sectores carenciados. Si bien recientemente se realizó una adaptación curricular, ésta parece ser insuficiente, teniendo en cuenta la necesidad de ingreso rápido al mercado

laboral que parece tener un grupo importante de esos jóvenes. Obviamente, la prioridad debe ser la construcción de respuestas para aquel sector que no logra terminar los tres años del CBU.

Este grupo no puede acceder a otras ofertas educativas probablemente más adecuadas a sus necesidades y posibilidades (como por ejemplo: CECAP, la educación de adultos o la formación profesional de UTU) hasta después de los quince años. Se da entonces la contradicción de que estos servicios aceptan (acertadamente) la incorporación de adolescentes sin ninguna exigencia de escolaridad, ni siquiera la de primaria, pero sólo después de los quince años. El resultado es que no existen servicios educativos para los menores de quince años que no logran permanecer en la educación formal.

Al mismo tiempo, tampoco pueden trabajar legalmente hasta después de los catorce años. Todo ello configura una situación en la que una imagen de cómo debe ser la incorporación de los adolescentes a la vida adulta le impide a la sociedad reconocer cómo efectivamente es, aumentando así la exclusión de quienes no disponen de las condiciones para cumplir con ese deber ser. Esta situación, combinada con la "fuga hacia adelante" de las matrículas de la enseñanza secundaria y terciaria, genera una situación de compresión hacia abajo de los excluidos tempranamente de la educación formal.

Las limitaciones del mercado de trabajo

En los últimos años se han conocido varios trabajos muy valiosos que analizan el empleo y desempleo juvenil, entre los cuales se destacan especialmente los producidos por la CEPAL. Recordemos las principales consideraciones formuladas hasta el momento.

Los jóvenes son aproximadamente un tercio de la población económicamente activa y sus tasas de participación en la actividad económica son considerablemente altas en comparación con otros países latinoamericanos. Sin embargo, una alta proporción de dichos jóvenes activos se encuentra desocupada, lo que evidencia una elevada predisposición juvenil a participar en el mercado de trabajo, conjuntamente con una amplia gama de dificultades para concretar dicha participación en términos adecuados.

De acuerdo con la clasificación de los itinerarios educativo-laborales antes expuesta, corresponde decir que en el primer grupo identificado (los jóvenes tempranamente excluidos del sistema educativo) figura una alta proporción de los desocupados propiamente dichos (DPD), que presentan bajos niveles educativos. Así, en el grupo de 15 a 19 años, el 77% de estos DPD en Montevideo (y el 81% en el interior) tienen menos de diez años de instrucción,

mientras que en el grupo de 20 a 24 años los índices respectivos son del 55,6% y del 71,8%. En su gran mayoría provienen de hogares pertenecientes a los dos quintiles de ingresos más bajos.⁶

Como se sabe, el desempleo juvenil es muy elevado: se ubica por encima del 50% del desempleo global. La Encuesta Nacional de Hogares de 1990, por ejemplo, constató una tasa de desempleo juvenil equivalente al 30,5% en el grupo de 14 a 19 años, que descendía al 18,1% en el grupo de 20 a 24, al 10,1% en el grupo de 25 a 29, al 5,1% en el grupo de 30 a 39, al 4,1% entre los 40 y 49 años, al 3,2% entre los 50 y 59 y al 2,1% en los mayores de 60 años. Como se sabe también, el desempleo juvenil es más agudo en Montevideo que en el interior del país, y es más agudo también entre las mujeres (en el grupo de 15 a 19 años, en Montevideo, el desempleo femenino era del 47% en el primer semestre de 1991).

Respecto al segundo grupo (aquellos que egresan de la educación formal sin haber alcanzado ningún nivel "terminal" y que intentan incorporarse al mercado de trabajo), la principal dificultad no parece ser, como en el caso anterior, su falta de capacitación, sino más bien su falta de experiencia, que los pone en desventaja frente a los adultos experientes al momento de competir por un puesto de trabajo en el mercado formal. Una encuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1985 constató que los empresarios discriminan marcadamente a los jóvenes en sus políticas de contratación de personal; y otra encuesta de CEPAL y CINTERFOR constató más recientemente el mismo fenómeno, en el ámbito de las principales empresas exportadoras.⁷

Seguramente, una buena parte de los buscadores de trabajo por primera vez (BTPV) se encuentran en esta categoría. Estos BTPV eran, en el primer semestre de 1991 en Montevideo, aproximadamente 27.500, de los cuales el 71% pertenecía al grupo de 15 a 19 años y el 55% era del sexo femenino (las cifras correspondientes al interior urbano eran 73% y 53% respectivamente). En general, a diferencia de los DPD, los BTPV tienen mayores niveles educativos, pertenecen a hogares ubicados por encima de la línea de pobreza y permanecen en su condición de desocupados por períodos muy prolongados, lo que se explica por la relativamente menor urgencia en conseguir un empleo remunerado.

Los pertenecientes al tercer grupo identificado (aquellos que estudian y trabajan a la vez) enfrentan, al parecer, otro tipo de dificultades. Teóricamente serían los más indicados para articular adecuadamente su capacitación personal con el desempeño de actividades productivas, pero esto ocurre sólo en parte. Como lo demuestra la Encuesta Nacional de Juventud, aproximadamente un quinto de los jóvenes ocupados no está conforme con su puesto de trabajo porque éste no es acorde al tipo de capacitación que ha recibido. Además, en

este grupo se constatan períodos excesivamente prolongados de permanencia en el sistema educativo formal, lo que en realidad los ayuda en muy escasa medida a conseguir mejores empleos.

Seguramente una buena parte de estos ocupados trabaja en su calidad de empleado u obrero privado (en el grupo de 20 a 24 años son el 78,5%), pero —como se sabe— existen importantes diferencias entre los subgrupos juveniles, según la edad, el sexo y la zona de residencia. Así, en lo que tiene que ver con ramas de actividad, en Montevideo aproximadamente un tercio de las mujeres de 14 a 29 años trabajan en oficina y afines, pero esto ocurre en menor medida para aquellas que tienen entre 14 y 19 años, entre las que predomina el servicio doméstico (22,6%). Este fenómeno es aún más significativo en el interior urbano, donde el porcentaje de adolescentes empleadas domésticas llega al 40%. En el caso de los varones adolescentes de Montevideo, aproximadamente un tercio trabaja en la industria manufacturera y otro tercio lo hace en el comercio, mientras que un 25% se desempeña en el área de los servicios comunales, sociales y personales. En el caso de sus “pares” del interior urbano, las proporciones se mantienen pero en un sentido inverso, y se suma un grupo (11,4%) que trabaja en la agricultura.

Por último, de los jóvenes pertenecientes al cuarto grupo (los que logran acceder a estudios superiores sin ingresar al mercado de trabajo) podría decirse que son los menos expuestos a las dificultades antedichas, pero su inserción en el mercado de empleo dista de ser fluida y sin contratiempos. En general su capacitación los habilita para desempeñar cargos gerenciales, pero la mayor parte de estos cargos se encuentran ocupados por adultos que permanecen en ellos por largos períodos, dificultando de ese modo la necesaria renovación y el consecuente ascenso de los más jóvenes. Con todo, en algunas ramas productivas vinculadas con la informática y otras áreas altamente tecnologizadas comienzan a notarse ciertas tendencias de cambio en la materia, que podrían ser imitadas en otras áreas económicas.⁹

Por otra parte, en este grupo se concentran particularmente elevadas tasas de predisposición migratoria, alimentadas por las posibilidades de encontrar fuera de fronteras puestos de trabajo más acordes con su elevada calificación y —naturalmente— mejor remunerados. Aunque este grupo no es prioritario desde el ángulo de las políticas sociales compensatorias de las desigualdades sociales existentes, resulta estratégico desde el ángulo de la definición e implementación de alternativas de desarrollo nacional, en el marco de las nuevas “reglas de juego” de la economía internacional.

Los desajustes de la oferta educativa

Para el sistema educativo formal es difícil diseñar ofertas de salida intermedia o temprana al mercado de trabajo. Tal como lo señala el informe final de la ENJ, deberían ser motivo de atención los bajos porcentajes de jóvenes que explican el haber dejado de asistir a la enseñanza por “finalización de carrera o especialización”.

Ellos son el 3% de los que tienen de 15 a 19 años, el 6% de los de 20 a 24 años y el 12% de los de 25 a 29 años. El informe agrega:

“... De acuerdo a sus declaraciones, pocos son los que creen y sienten que han finalizado un ciclo de formación. Es posible pensar que la idea de ‘especialización’ o de ‘carrera’ en Uruguay está indisolublemente unida a los títulos profesionales universitarios, que a fuerza de haber organizado un cuadro de valores y una estructura de estudios que conduce como un ‘embudo’ a la Universidad, todos los que no llegan a los títulos profesionales piensan que no tienen especialización. También es posible suponer que todos los estudios previos tienen carácter de incompletos porque sólo son portadores de sentido si se alcanza el nivel superior. Parecería razonable sostener que ambas hipótesis son verdaderas y que la organización de valores y la estructura de una enseñanza que carece de salidas horizontales hacia la especialización o capacitación —tanto en el nivel secundario como en el universitario— generan una conciencia en la juventud de ser ‘estudiantes incompletos’ a los que alguna contingencia ha sacado de los estudios”.⁹

La alternativa para evitar esa autopercepción de interrupción está básicamente en un rediseño de los programas que ofrezca salidas intermedias y, sobre todo, en que esas salidas tengan valor en el mercado ocupacional. Como contraste con esos datos, el estudio de requerimiento de egresados de CECAP —que comenzaron a trabajar con menos años de educación que la mayoría de los autopercebidos como estudiantes incompletos— da como dato que casi todos los entrevistados se autopercebían como poseedores de un oficio, a pesar de haber completado la capacitación en un nivel de aprendices.¹⁰ La diferencia justamente se encuentra en que CECAP implementó una estrategia pedagógica orientada a la inserción laboral, que incluye la gestión de su efectivización y que se la exige como resultado. El contraste sugiere la importancia del mensaje explícito o latente que el currículo da al joven respecto a su vinculación con el mundo laboral.

La consecuencia de ese desajuste y de su percepción es que un importante porcentaje de jóvenes busca la capacitación que le viabilice la inserción laboral fuera del sistema educativo formal. La Encuesta Nacional de Juventud relevó que más del 38% de los jóvenes recurrió a cursos complementarios, en su gran

mayoría brindados por instituciones privadas.

La información sobre los institutos privados de formación profesional relevada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, si bien no es exhaustiva y sus datos generan dudas sobre su consistencia interna, igualmente proporciona un acercamiento a los grandes trazos del fenómeno. Analizando esa información, Marcelo Caggiani, luego de plantear la no exhaustividad y las dificultades de comparación interna de la información disponible, señala algunas características de estos cursos:¹¹

a) Con la excepción de un solo año, entre el 87% y el 90% de los matriculados tomó cursos correspondientes al sector terciario de la economía, lo que indica una clara especialización en las áreas de comercio y servicio. Esto acompaña la tendencia al aumento de la población económicamente activa en estos sectores y contrasta con la concentración de cursos de UTU en el sector secundario.

b) Entre los matriculados predominan las mujeres y los jóvenes. Estos últimos no descienden del 75% del conjunto.

c) En el sector terciario predominan con holgura los cursos cortos, de menos de 100 horas de dedicación, en tanto en el sector secundario los cursos cortos son casi equivalentes a los que exigen entre 101 y 200 horas. A la vez se señala la existencia no desdeñable de cursos de más de 500 horas.

A partir de una encuesta realizada a una muestra representativa de la población montevideana por el CIEP, Rodolfo Léméz formula cuatro afirmaciones relevantes respecto a la percepción de los usuarios acerca de los cursos no formales.¹²

a) Se trata en su mayoría de decisiones orientadas a obtener mejoras inmediatas en el mundo del trabajo.

b) Tales opciones no implican en absoluto el abandono (ni siquiera una evaluación negativa) del sistema formal, sino que se asumen como complementarios de éste.

c) De acuerdo a los resultados obtenidos, los cursos les resultan satisfactorios.

d) Para la mayoría, los cursos son un mecanismo de "acople modular" entre la educación formal y el mercado ocupacional; para otros, peor ocupados y peor escolarizados, son sustitutos del sistema formal.

Un estudio sobre las relaciones entre UTU y el medio, referido sólo a la ciudad de Pando, permite lograr una perspectiva local del tema.¹³ El estudio encuestó a 44 jóvenes que egresaron en 1990 de los diversos cursos brindados por la escuela.

La encuesta proporciona abundante información sobre la percepción de los estudiantes acerca de la formación recibida y de su utilidad para trabajar.

Respecto a la pregunta de si el curso le permitió trabajar, el 68% responde negativamente, el 9% responde que no está trabajando y sólo el 23% afirma que le permitió trabajar. Coincidentemente con lo que ocurre con el conjunto de la población ocupada, la mayoría de los egresados (60%) accedió a sus puestos a través de "recomendaciones", o sea, de sus vinculaciones personales, en tanto sólo un 8,6% lo hizo por estar diplomado.

De estas respuestas se concluye que el ser egresado de UTU no modifica sustancialmente las posibilidades individuales de obtener un empleo, que están fuertemente ligadas a la red de vinculaciones con las que cuenta cada persona. La educación no opera en este caso como asignadora de un rol social sino, a lo sumo, como legitimadora o capacitadora para desempeñarlo. Esta limitación es especialmente relevante cuando el servicio se está brindando a jóvenes de sectores de bajos ingresos, con padres con baja escolarización, cuyas redes de relacionamiento presumiblemente no logran un fluido acceso al mercado laboral, en especial en el sector formal —al que básicamente está dirigida la formación de UTU—.

A pesar de la escasa eficacia para la inserción laboral, los egresados manifestaron un casi total acuerdo y satisfacción con los cursos realizados (en lo referente al plan, los programas, el taller, el ambiente y los profesores) y una muy positiva valoración de la utilidad de los conocimientos adquiridos (72% los consideró muy útiles, 18% medianamente útiles y 9,1% escasamente útiles). Casi la mitad expresó que tuvo carencias en las máquinas, herramientas y materiales disponibles para su formación. Y casi el 30% entendió que el taller debía tener una relación más directa con los requerimientos de las empresas o que se requería más tiempo de taller. En las respuestas se diferencian las valoraciones referidas más globalmente a su experiencia educativa y aquellas relacionadas con aspectos específicos.

El autor del informe interpreta la relación entre ambos tipos de respuesta afirmando que *"no sería una contradicción, ya que lo que el egresado manifiesta es su conformidad y satisfacción por la UTU, pero claramente queda marcada la escasa utilidad real de los cursos cuando pretendió obtener empleo"*. La culminación exitosa de los cursos es probable que genere una identificación del egresado con la institución. A ello se agrega, también como probable, el que la satisfacción de los jóvenes esté asociada con otros aportes recibidos, correspondientes más a los objetivos de la educación media en general que a los de la formación para el trabajo.

El informe también aporta un relevamiento de opiniones de empresarios de Pando respecto a la formación brindada por UTU. La zona demarcada tiene una alta y diversificada concentración de industrias. De las 3.021 personas empleadas en las empresas relevadas, el 85% fue catalogado como personal calificado,

pero sólo el 6% de ese grupo es egresado de UTU. Consultados los responsables de las empresas sobre su valoración de los cursos impartidos por UTU, todos ellos manifestaron que son inadecuados al trabajo que realizan. Interrogados sobre las causas de la inadecuación, señalaron falta de atención a las empresas y a la realidad productiva local por parte la UTU, o a falta de comunicación e interés recíproco entre UTU y las empresas. El informe concluye que las causas principales de la inadecuación parecen ser las carencia de diagnóstico, consulta y coordinación con el medio.

A las encuestas se agrega la opinión del Centro Comercial e Industrial de Pando, expresada en el documento "Capacitación adecuada para las áreas industriales", del año 1990. Allí se plantea una gran desconformidad con la formación actitudinal brindada por UTU para desempeñarse en un empleo, y se constata asimismo la existencia de cursos desajustados a las necesidades del mundo productivo.

Las principales percepciones de los jóvenes

La Encuesta Nacional de la Juventud nos permite analizar las percepciones juveniles acerca del trabajo y del lugar que éste ocupa entre sus preocupaciones. Al parecer, dos elementos resaltan muy fuertemente: las significativas dificultades que los jóvenes enfrentan para insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo, y la relativamente alta satisfacción de aquellos que han logrado dicha meta con el trabajo que tienen.

El primer fenómeno es muy visible en la identificación de las dificultades para conseguir trabajo como el principal problema juvenil. En efecto, la mitad de los jóvenes de 15 a 29 años consultados coincide con tal apreciación, mientras que el otro 50% distribuye sus respuestas entre otras ocho opciones. Estas percepciones son más marcadas aún en el caso de los varones jóvenes que habitan en el Interior (57,1%) y menores entre las mujeres jóvenes montevideanas (46,1%), pero de todos modos son muy significativas entre estas últimas. También es más marcada entre los jóvenes que ya no asisten a la enseñanza (aunque asistieron antes) y entre los que tienen menores niveles educativos.

Por su parte, entre los jóvenes ocupados se percibe con claridad un relativamente elevado nivel de satisfacción con su puesto de trabajo. Así, el 50,5% de los varones entrevistados (de entre 15 y 29 años) declara que el que tiene es el trabajo que desea, mientras que otro 29,8% sostiene que no es el que desea pero es el que está acorde con sus conocimientos y experiencias. Entre las mujeres, los porcentajes de satisfacción son levemente menores, y en ambos sexos el nivel de satisfacción crece con la edad y con el nivel educativo de los jóvenes.

Aunque parezcan contradictorios, ambos fenómenos son coherentes en el contexto del mercado de trabajo uruguayo y pueden ser explicados con relativa facilidad. En efecto, los datos precedentes parecen reafirmar con gran claridad que la obtención de un empleo adecuado resulta sumamente dificultosa para los jóvenes, y las elevadas tasas de desempleo juvenil (que triplican al desempleo global y hasta cuadruplican el desempleo adulto) son una muestra muy elocuente al respecto. Sin embargo, aquellos que lo obtienen lo valoran de forma ampliamente positiva, probablemente por las dificultades que enfrentaron para conseguirlo, pero también porque se trata, en las dos terceras partes de los casos, de empleos estables (de más de un año de duración).

Otros datos complementarios refuerzan este tipo de interpretaciones. Así, por ejemplo, dos tercios de los ocupados sostienen haber adquirido experiencia en el desempeño laboral (lo que los habilita más y mejor para obtener otro empleo más adecuado) y más del 55% de los varones (especialmente los más jóvenes) opinan que su empresa se ha preocupado por capacitarlos (entre las mujeres el porcentaje es levemente menor), lo que es coherente con la valoración positiva de los empleos disponibles por parte de los jóvenes.

Por otra parte, según lo declaran más de la mitad de los encuestados, los jóvenes trabajan sobre todo "para sostener el hogar" —respuesta que crece junto con la edad y llega a los dos tercios en el grupo de 25 a 29 años—. Por su parte, en el grupo de 15 a 19 años, especialmente entre las mujeres, los jóvenes trabajan "para lograr independencia" (51,4% entre las mujeres y 43,1% entre los varones). Apenas uno de cada diez declara trabajar "para hacer carrera y capacitarse". La declaración mayoritaria (trabaja para sostener el hogar) crece aún entre los que tienen más baja escolaridad, superando las dos terceras partes de las respuestas entre los que tienen solo educación primaria.

Otro aspecto relevante en materia de "percepciones" juveniles es el relativo a los mecanismos utilizados para conseguir empleo. Apenas el 35% declara haber conseguido su puesto de trabajo a través de estrategias "universalistas", porcentaje que crece a medida que se avanza en el nivel educativo. La amplia mayoría de los jóvenes declara haber obtenido su empleo a través de "conocidos", "familiares" y otras vías "particularistas", especialmente los más jóvenes, del sexo masculino.

Por último, importa destacar las preferencias de los jóvenes por trabajar en el sector privado o en el sector público. Según las cifras de la ENJ que estamos utilizando en esta sección, existen diferencias muy marcadas entre varones y mujeres y entre jóvenes de Montevideo y del Interior urbano. Así, en el grupo de 15 a 19 años para el total del país urbano, el 28,7% de los varones y el 43,9% de las mujeres jóvenes prefiere trabajar en el sector público, cifras que crecen hasta el 35,9% y el 54,9% respectivamente en el Interior (en Montevideo

alcanzan apenas el 22,3% y el 33,8% respectivamente). Asimismo, las cifras crecen aún más cuando se trata de mujeres jóvenes del interior del país con bajos niveles educativos, llegando casi al 62% en el caso de aquellas que sólo cursaron estudios en "primaria".

En suma, podría decirse que los jóvenes uruguayos perciben grandes dificultades para poder integrarse al mercado de empleo, y, al mismo tiempo, los que logran dicha meta valoran positivamente los puestos de trabajo ocupados. En general se trata de jóvenes que perciben con bastante realismo la situación existente, que tratan de trabajar para sostener el hogar y lograr autonomía, y que todavía tienen aspiraciones laborales en relación con el sector público en una buena medida, especialmente entre las mujeres jóvenes escasamente calificadas y que habitan en el Interior del país. Teniendo en cuenta estos datos, al menos desde el ángulo de las percepciones juveniles, podría decirse que el principal problema es el desempleo juvenil, más que el empleo precario, contrariamente a lo que ocurre en otros países latinoamericanos.¹⁴

Experiencias innovadoras y búsqueda de alternativas

¿Qué se ha estado haciendo frente a este tipo de problemática? ¿Qué podría hacerse en adelante? Sin duda, no es posible brindar respuestas exhaustivas a preguntas tan amplias y complejas como éstas, pero resulta necesario intentar al menos algunas respuestas parciales y preliminares que puedan facilitar el debate y la búsqueda de respuestas integrales, acordes con la dimensión de los problemas identificados.

Algunos ejemplos latinoamericanos destacables

Como marco para la identificación de las respuestas que se ha intentado brindar dentro de fronteras, conviene hacer un rápido repaso de algunas de las iniciativas latinoamericanas más destacables en estas temáticas. Algunos trabajos recientes realizados en la órbita de CINTERFOR-OIT pueden permitir un mayor grado de profundización al respecto.¹⁵

Los *Talleres públicos de Capacitación-Producción*, del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, por ejemplo, han sido desde 1981 un modelo eficaz para la adecuada llegada a jóvenes de escasos recursos. Estos funcionan en el seno de las diferentes comunidades urbanas y rurales del país, de lunes a domingo, con horarios muy flexibles, con el propósito de facilitar a

artesanos y trabajadores independientes su capacitación, sin interferir en sus horarios normales de trabajo. Asimismo, los talleres están abiertos a aquellos desempleados que además de capacitarse en oficios y especialidades propias de las áreas donde habitan, pueden llevar sus materiales al taller y trabajarlos bajo la supervisión de los instructores o facilitadores y quedarse con el producto de su trabajo.¹⁶

Estos talleres imparten formación en una amplia gama de especialidades, brindando además conocimientos sobre cooperativismo, financiamiento, contabilidad elemental y de costos, dibujo elemental, mercadeo, organización de talleres, etc. Así, capacitan mano de obra para que los participantes reduzcan sus gastos domésticos sustituyendo el consumo por la producción casera, para que obtengan ingresos complementarios produciendo en su propia casa u otro local de la comunidad, o para formar nuevas empresas individuales, familiares o asociativas. En 1983 el INA firmó un convenio con el BID estableciendo un programa de préstamos para egresados de sus cursos, logrando —por tanto— una adecuada articulación entre formación para el trabajo y desempeño laboral.

El *Programa Beca-Salario*, del INCE de Venezuela, por su parte, procura incentivar a las empresas para que absorban y adiestren mano de obra juvenil desempleada, formada en institutos de capacitación laboral, cargando el Estado con los costos necesarios para su completa calificación. El período de duración es de seis meses, con opción a otros seis siempre que la empresa se comprometa a contratar definitivamente (después) al joven. Los becarios del programa están amparados por una póliza de seguro colectivo de vida pagada por el INCE.

Este programa es un buen ejemplo de las estrategias de fomento de empleos en principio temporales y de generación de las primeras experiencias laborales para jóvenes, que cuando carecen de ellas compiten en condiciones desiguales ante los adultos experientes. Para las empresas es un adecuado aliciente, ya que cuentan con la posibilidad de contratar mano de obra sin costo y calificarla especialmente de acuerdo a sus requerimientos particulares, sin generar compromisos posteriores si ello no le resulta conveniente. Para el Estado venezolano ha significado una fórmula más eficaz de invertir recursos para jóvenes desocupados, frente al pago de seguros de desempleo (de corto plazo) que carecen de eficacia ante el desempleo estructural.¹⁷

El *Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes de Chile*, por su parte, puesto en marcha en 1991 bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, busca reducir la marginalidad social y laboral de jóvenes pertenecientes a los grupos más pobres de la población. Opera a través de cuatro subprogramas. La ejecución del primero —capacitación y práctica laboral en empresas— está a cargo de instituciones educativas públicas y privadas

reconocidas, las cuales ofrecen cursos de capacitación para postular a un número determinado de becas de estudio y financiamiento. Estas instituciones, que son seleccionadas mediante licitación, deben asegurar al final del período electivo la colocación de al menos el 70% de los alumnos en prácticas laborales en empresas por un mínimo de tres meses, lo cual garantiza —al menos— el inicio de una experiencia laboral efectiva.

El segundo subprograma —aprendizaje con alternancia— fomenta la contratación por un período de entre seis y doce meses de aprendices en empresas. El trabajo se puede complementar con estudios en un centro de formación.

El tercer subprograma —capacitación para el trabajo independiente— procura beneficiar a los jóvenes que prefieren el trabajo por cuenta propia. La capacitación se entrega a través de centros de formación, que deben garantizar el respaldo de una entidad pública o privada de apoyo a microempresas y al autoempleo.

Finalmente el cuarto subprograma —formación para el trabajo— concede financiamiento a jóvenes en situación especial que requieren una práctica laboral protegida y cursos en instituciones vinculadas a la salud mental.¹⁸

Se trata de uno de los programas más ambiciosos e integrales del continente en estas materias, ya que procura beneficiar a 120.000 jóvenes (prácticamente la totalidad de los jóvenes desocupados) en un período de tres años, con una inversión de ochenta millones de dólares —con un respaldo importante del BID—. Una de las principales innovaciones tiene que ver con la canalización de los recursos en forma de becas a los propios jóvenes, quienes deciden qué tipo de cursos tomar y en qué institución realizarlos; con ello, las instituciones prestadoras de servicios (que cuentan con incentivos y asistencia técnica por parte del Programa para su perfeccionamiento) deben brindar ofertas adecuadas para contar con el financiamiento que les permita funcionar fluidamente. Al exigirse, además, el cumplimiento de determinadas metas en términos específicamente laborales, se evita el desarrollo de cursos de formación que no tienen relación con las necesidades del mercado de trabajo.¹⁹

La *Ley de Empleo* aprobada en Argentina establece dos sistemas de apoyo al trabajo de los jóvenes: el contrato de práctica laboral y el contrato de trabajo-formación. El primero beneficia a los jóvenes que poseen formación y un oficio adquirido, pero que carecen de experiencia laboral. Mediante este tipo de contrato se les allana el camino para que adquieran práctica y perfeccionen y amplíen sus conocimientos, trabajando durante un año en una empresa. El segundo esquema beneficia al joven que busca trabajo pero no tiene oficio, ni formación, ni experiencia laboral. Se le dan facilidades para que aprenda un oficio trabajando en una empresa durante un mínimo de cuatro meses y un

máximo de dos años. El joven recibe en forma alternada capacitación en un centro de formación y práctica en un puesto de trabajo.

A manera de incentivo, las empresas que participan en este tipo de iniciativas, contratando jóvenes, quedan eximidas del pago de determinadas contribuciones patronales. La capacitación, además, es acreditada al finalizar el contrato, mediante un certificado expedido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Como se sabe, la simple existencia de normas legales no asegura su utilización y cumplimiento efectivo, pero dichas normas pueden colaborar significativamente en la concreción de mejores y mayores condiciones para la adecuada inserción laboral de los jóvenes.

Algunas experiencias nacionales relevantes

A pesar de la carencia de ofertas que viabilicen una fluida integración juvenil a la estructura productiva, especialmente en los niveles más bajos del sistema educativo, o tal vez motivadas por esas mismas carencias, existe un grupo de iniciativas que han logrado desarrollar estrategias de articulación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo. Tanto sus logros como sus problemas y fracasos constituyen un capital de aprendizaje que debe ser utilizado como punto de partida para el diseño de políticas en esta área.

Se considera que una política de acercamiento del sistema educativo al productivo debería evaluar estas iniciativas, no sólo desde la perspectiva del cumplimiento de sus objetivos actuales sino también estudiando su potencialidad, aportes y limitaciones para contribuir a programas de carácter más amplio y masivo que los existentes hasta el momento. A continuación se presenta una breve reseña de las principales iniciativas identificadas:

a) La *Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)*, si bien globalmente tiene importantes carencias en la relación con la estructura productiva, posee varias instituciones que han desarrollado experiencias exitosas de vinculación con el mercado de trabajo, como por ejemplo la Escuela de Electrónica, los cursos agrarios (especialmente las escuelas de alternancia), las pasantías para sus estudiantes en empresas públicas y privadas, entre otras. Además de estudiar los aportes y capacidades que viabilizan los logros de éstas, es necesario estudiar las posibilidades y resistencias para que se difundan en otros ámbitos de UTU.

b) El *Centro de Capacitación y Producción (CECAP)*, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, ha desarrollado una larga experiencia de integración de la programación curricular con los análisis de mercado ocupacional y la colocación y seguimiento de sus egresados. Implementó un método de

diseño curricular que incorpora las modalidades de salida al mercado a la formulación de los programas. Construyó un sistema muy flexible en referencia tanto al estudiante como al mundo laboral. Cuenta con varios productos internos y externos de sistematización de su práctica y es una valiosa referencia institucional, lo mismo que el conjunto de recursos humanos que ha formado, pertenezcan o no a ella en este momento.

c) El *Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)* ha logrado implementar un conjunto de ofertas de capacitación con alta capacidad de respuesta a las necesidades de complementar la formación de su personal que presentan las empresas privadas y públicas. Por lo tanto, tiene capacidad técnica y material de formar en tecnologías modernas a través de cursos de corta y mediana duración.

d) En el ámbito de *Educación Secundaria*, varios liceos han realizado acercamientos al mundo laboral a través de actividades extracurriculares que en algunos casos, especialmente del interior, han llegado a la colocación de estudiantes en empresas de la zona. Varias de estas experiencias se relevan en la encuesta sobre las actividades sociales realizada a todos los liceos por la Inspección Docente de Institutos y Liceos de Enseñanza Secundaria con el apoyo de la Cooperación Técnica OPP-BID y del Plan Integral de Juventud INJU (MEC) - FONADEP (OPP). Asimismo, los cursos de verano implementados este año por secundaria y UTU intentaron una aproximación al mundo laboral, y varias de las reformas de programas de enseñanza se han propuesto también brindar capacitación ocupacional, con escasos resultados por el momento.

e) Existe un conjunto de ofertas de capacitación ocupacional que realizan las *intendencias municipales de Canelones, Maldonado y Rivera* (en este último caso a través de un convenio con CECAP). Probablemente la experiencia más desarrollada corresponde a la *Intendencia Municipal de Montevideo*, que contrata la prestación de distintos servicios (limpieza de playas y locales, etc.) a *organizaciones no gubernamentales* que los realizan contratando, a su vez, a jóvenes de sectores de bajos ingresos que participan de sus actividades educativas y promocionales.

f) Existen varias experiencias relevantes en la *educación terciaria*, vinculadas al carácter obligadamente terminal de este nivel. De entre ellas se subraya el plan de estudios aprobado por la Facultad de Agronomía en 1987, que constituye una significativa innovación porque flexibiliza el currículo de los últimos años, que es variado año a año de acuerdo con las necesidades de corto y mediano plazo de la producción agropecuaria.

g) Adicionalmente hay que mencionar un conjunto de *experiencias en el ámbito privado*, varias de ellas en la educación terciaria, especialmente en áreas de vanguardia científica y tecnológica, que han desarrollado varias instituciones

educativas, mostrando una gran capacidad de "leer" la realidad del mercado ocupacional, autotransformándose para responder a ella.

h) Los *institutos privados de formación profesional (IPFP)* de carácter comercial, por su parte, proporcionan una capacitación más puntual, básicamente para puestos de trabajo subordinados en el sector servicios, y ofrecen a los estudiantes que buscan trabajar a partir de la enseñanza secundaria, el ajuste con las demandas más específicas.

i) *Los cursos no comerciales de estos IPFP*, dirigidos a jóvenes de sectores populares, si bien proceden de tradiciones voluntaristas y asistencialistas han logrado desarrollar —en algunos casos— líneas de relacionamiento fluido con el mercado ocupacional. Han sistematizado su práctica, se han nucleado para desarrollar diferentes actividades conjuntamente y, sobre todo, han generado respuestas eficaces dirigidas a los adolescentes de sectores más pobres y más tempranamente excluidos de la educación formal (a quienes a nivel público sólo ha logrado incorporar CECAP).

j) La más reciente es la creación del *Fondo Nacional de Reversión Laboral*, administrado por la Junta Nacional de Empleo, de integración tripartita y con competencia en el conjunto de las políticas de empleo. El Fondo está destinado a la capacitación de trabajadores en el seguro de paro, de los cuales aproximadamente el 30% son jóvenes.

Junto con los aprendizajes de la formación profesional existe una serie de experiencias de orientación vocacional y ocupacional que también aportan una práctica de articulación entre los jóvenes, la educación y el trabajo. Tanto la cobertura como la coordinación entre las experiencias existentes son escasas, pero igualmente importa relevarlas porque son un componente complementario e imprescindible de los servicios de formación profesional, para el diseño de políticas de educación y trabajo. Las iniciativas a considerar son las siguientes:

a) El *Sistema Nacional de Orientación Vocacional (SNOV) del CODICEN* está desarrollando una serie de acciones para que la Administración Nacional de Educación Pública en general y cada institución local en particular cuenten con una estrategia y con servicios de orientación vocacional y ocupacional.

b) El *Instituto Nacional de la Juventud*, con el apoyo del Instituto Clemente Estable, ha desarrollado una experiencia continua y sistemática de oferta de talleres desde hace varios años, brindando un servicio capaz de ampliar la cantidad de jóvenes involucrados.

c) El *Instituto Nacional del Menor, el CECAP, los Talleres Don Bosco, el Foro Juvenil y otras instituciones* han desarrollado acciones de colocación y seguimiento de sus egresados en el mercado laboral, contando a partir de ellas con un relacionamiento permanente con un conjunto de empresarios que, a la vez que emplean a los jóvenes, proporcionan información sobre sus necesidades

y requisitos.

d) El *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, en el marco de la Dirección Nacional de Empleo, está implementando en varios departamentos del Interior —desde su sede en Montevideo— el denominado *Servicio de Orientación Laboral (SOL)*, que podría realizar aportes de singular importancia en estas temáticas.

Por último, en esta lista preliminar de experiencias innovadoras importa reseñar algunas de las más directamente preocupadas por la inserción laboral, en algunos casos al menos temporalmente. Ellas son:

a) Los *contratos preferenciales para jóvenes*, promovidos por varias instituciones públicas y privadas, consistentes en la contratación temporal de empleados y obreros preferentemente jóvenes. Entre el conjunto de este tipo de iniciativas se destaca la labor de la Intendencia Municipal de Montevideo, que en el período 1990-1991 contrató a 803 nuevos funcionarios, de los cuales el 80,5% eran menores de 30 años.

b) Las *pasantías laborales*, que diferentes organismos de la enseñanza pública de nivel medio y superior administran en convenio con diferentes empresas públicas y privadas. Evaluaciones recientes indican que durante 1992 se beneficiaron alrededor de 900 jóvenes con este tipo de programas, pertenecientes en la mitad de los casos a la UTU.²⁰

c) El *Programa de Apoyo a la Primera Experiencia Laboral*, desarrollado por el Instituto Nacional de la Juventud con apoyo técnico del Foro Juvenil, consistente en la contratación de jóvenes sin experiencia laboral, por períodos de seis a nueve meses, en convenio con empresas públicas y eventualmente privadas. Los convenios más importantes concretados hasta este momento son con la Dirección Nacional de Correos, ANTEL, el Ministerio de Salud Pública y la Dirección Nacional de Registros.

d) Más recientemente, el Instituto Nacional de la Juventud ha iniciado el proyecto *Opción Joven de Capacitación para la Inserción Laboral*, con financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El proyecto ofrece orientación ocupacional, becas de formación laboral y cursos técnicos breves, complementados estos servicios, en algunos casos, por apoyos a la inserción laboral. La ejecución de las actividades es en todos los casos contratada a entidades de capacitación no estatales.

Finalmente, hay que reseñar la rápida presentación de tres proyectos de ley en esta recién inaugurada legislatura, dirigidos a facilitar la inserción laboral de los jóvenes y a aproximar educación y empleo. En la Cámara de Representantes se presentaron dos proyectos en materia de pasantías y en la de Senadores uno referido a contratos de aprendizaje.

Como puede apreciarse, estas iniciativas distan de ser irrelevantes, pero tienen un alcance limitado y sólo excepcionalmente se coordinan entre sí, por lo cual sería imprescindible que se les articulen mayores respaldos con vistas a su potenciación y a la ampliación de su cobertura.

Proceso de reforma y formación para el trabajo

No nos internaremos en el debate teórico sobre las relaciones entre educación y economía. Sólo queremos señalar que se requiere acercar la educación al trabajo, pero no para la subordinación mecánica de la primera al segundo, lo que, por otra parte, sería una aspiración inviable. Ese acercamiento debería desarrollarse en todos los niveles. Especialmente tendría que constituir uno de los criterios orientadores de la reforma de la educación media, habilitando salidas laborales desde la finalización del Ciclo Básico en adelante, sin que ellas signifiquen la imposibilidad de retornar a la educación formal.

El sistema educativo —especialmente sus niveles medio y terciario— debe incorporar su lectura del mercado laboral como una de las referencias a partir de las cuales diseñar sus políticas. Para ello debe superar las inercias autorreferenciadas, tal como lo sugiere Juan Carlos Tedesco:

*“El sistema educativo se estaría constituyendo en una área donde predomina cada vez más intensamente una lógica propia, basada en la conservación de sus rasgos internos y no en la satisfacción de sus requerimientos externos, sean éstos de tipo social o científico”.*²¹

También debe superar las respuestas mecánicas a las demandas sociales, que han sido el principal criterio decisor para la expansión de los servicios educativos, especialmente a nivel de la enseñanza media.

Desde este ángulo, las medidas específicas que se definan e instrumenten en el área de la educación y el trabajo deben formar parte —articuladamente— del proceso más amplio de reforma educativa.

Algunas propuestas específicas

Finalmente corresponde formular algunas propuestas específicas. Para plantear ello formulamos algunos lineamientos generales y algunos lineamientos estratégicos, señalamos —desde nuestro enfoque— los sectores a priorizar y proponemos algunas vías de implementación de estas propuestas.

a) *Lineamientos generales.* Obviamente el gran instrumento para el diseño de políticas de educación y trabajo es el sistema educativo. Se sugieren

tres lineamientos generales de política educativa:

— La flexibilización pedagógica y curricular, que incorpore al diseño en estas áreas una lectura de la realidad productiva y laboral y, especialmente y por encima de ésta, una lectura de la experiencia de los egresados de los diferentes niveles educativos en esa realidad. Desde la perspectiva educativa, el mercado de trabajo no importa en sí mismo sino como destino al que se va a integrar el joven y donde va a completar la formación brindada por las instituciones educativas.

— La autonomía local e institucional para el diseño de las respuestas más adecuadas, teniendo en cuenta las características de los educandos de cada centro y los medios en que ellos se insertarán laboralmente, por lo cual la descentralización debería ser el criterio rector para operacionalizar la flexibilización.

— Fomento de la innovación educativa (desde el aula y los propios establecimientos educativos) por la vía, por ejemplo, de la creación de un fondo específico (que permita financiar el desarrollo de experiencias piloto, la sistematización de experiencias en curso, etc.), la realización de talleres de análisis crítico-comparativo de las innovaciones más relevantes (exitosas o no), la aplicación de las mismas en otros contextos afines (en una mayor escala), la difusión de resultados, etc.

b) *Lineamientos estratégicos.* Las experiencias brevemente mencionadas en páginas anteriores han logrado desarrollar articulaciones eficaces con la estructura productiva, lo que les ha significado un mejoramiento de la calidad de su oferta y del impacto de su intervención. A partir de ello han acumulado experiencia y conocimiento, a partir de los cuales proponemos los siguientes lineamientos estratégicos (que de distintas formas y en distintos grados, deberían incorporarse a las ofertas educativas dirigidas a los adolescentes y jóvenes):

— realizar diagnósticos prospectivos, a diferentes escalas, de las posibilidades de trabajo que ofrecerá la estructura productiva a corto y largo plazo, los que no deben reducirse a la demanda de recursos humanos por parte de las empresas e instituciones existentes, sino que deben incluir también las posibilidades para la generación de nuevas iniciativas productivas de diferente tamaño (estos estudios deben realizarse de forma permanente);

— teniendo como referencia los diagnósticos recién mencionados, definir estrategias de intervención educativa en la estructura ocupacional y diseñar los cursos y programas a ofrecer, a partir de esas definiciones;

— evaluar la eficacia de la estrategia sobre la base de la inserción laboral de los egresados;

— ajustar periódicamente el diagnóstico, las definiciones estratégicas y la

oferta de cursos y sus programas.

c) *Los sectores a priorizar.* De los cuatro tipos de itinerarios educativo-laborales identificados se considera que los dos primeros grupos (los tempranamente excluidos de la educación formal y los que egresan sin haber alcanzado ninguna capacitación o nivel terminal) son los que resultan postergados por las instituciones educativas y por la estructura productiva, que refuerzan en la mayoría de los casos la exclusión inicial del origen social.

Si bien existen en todos los niveles educativos desajustes y desarticulaciones con el mundo del trabajo, son mayores en los niveles más bajos del sistema, porque éste está diseñado para egresar después de doce o más años de enseñanza formal, o sea, cuando el joven tiene 17 o 18 años de edad. Ello refuerza la reproducción de desigualdades sociales y económicas, porque quienes salen antes de la educación son los peor preparados para insertarse ocupacionalmente (y no sólo, ni principalmente, por la menor cantidad de años de permanencia en las aulas).

Estos dos grupos, por lo tanto, deberían ser priorizados por las políticas de juventud y, más específicamente, por las de educación y trabajo.

El tercer tipo de jóvenes (los que estudian y trabajan) sufre la dificultad de articular ambas actividades, que en la mayoría de los casos (incluso para los que llegan al nivel terciario) tienen escasa vinculación entre sí. Requieren por lo tanto de apoyos y posibilidades de compatibilizar ambas dimensiones e incluso de lograr que se refuercen recíprocamente.

El cuarto grupo debería ser el menos priorizado por las políticas dirigidas a los jóvenes, contrariamente a lo que sucede hoy, que es uno de los más beneficiados por la gratuidad de la enseñanza pública superior. Igualmente, considerando tanto al tercero como al cuarto grupo, se percibe como necesaria una política de educación y trabajo dirigida a los jóvenes altamente calificados, que vincule más estrechamente su formación a los cambios que se están produciendo en el mundo productivo.²²

d) *Vías de implementación.* A los criterios y lineamientos estratégicos antes presentados agregamos a continuación algunas propuestas de carácter más específico, que sugieren vías de implementación y a la vez ejemplifican lo anterior:

— Lo planteado hasta aquí exige redefiniciones, fundamentalmente a la educación media y especialmente al Ciclo Básico. A pesar de que ya en la reforma de 1986 estaba planteando brindar salidas laborales a los estudiantes, ni siquiera el sector gestionado por UTU ha logrado concretar dicho propósito. Ello, para ciertos sectores de jóvenes, requiere superar el objetivo de introducción y orientación general al mundo laboral, para ir a un diseño curricular modular que prevea inserciones laborales inmediatas —desde primer año—, con una

articulación con el mercado ocupacional similar a la de Formación Profesional de la propia UTU, o a la de CECAP, que recluta también a adolescentes de 15 a 16 años.

— Las ofertas de educación no formal deben acercarse a la educación formal, aportándoles su capacidad de flexibilidad y de diseñar respuestas específicas y a término. A la vez, la educación formal debe aportar a la no formal el abordaje educativo-integral y el reconocimiento social que poseen sus servicios. Por lo tanto, se requiere de procesos de acercamiento entre ambas, terreno en el cual la UTU ha avanzado significativamente, desarrollando una serie de convenios con otros organismos públicos y privados que enriquecen la oferta de la institución.

Junto con el acercamiento formal-no formal es necesario extender la oferta no formal, especialmente hacia el interior, ya que hasta ahora está excesivamente concentrada en Montevideo. En ese proceso entendemos que deben asumir un papel destacado las intendencias municipales. Es un buen ejemplo al respecto el convenio entre la Intendencia de Rivera y el CECAP, para llevar los servicios de esta institución a ese departamento.

La extensión del servicio debería diseñarse globalmente e implementarse descentralizadamente. Es una interesante referencia para dicho diseño la propuesta del Programa de Capacitación para Jóvenes del Medio Rural, elaborada para la Comisión Honoraria en el Área de Juventud Rural por Roberto Malfatti y Daniel Berhouet.²³ Esta plantea una racionalización y orientación de las diversas ofertas existentes, junto con el desarrollo de nuevas acciones que la complementen. Dicha propuesta es relevante para el conjunto de la educación no formal. Un programa en ese sentido debería orientar y realizar un cierto control de calidad de la oferta, pero respetando estrictamente su diversidad y su autonomía frente al Estado.

A la vez, un programa de extensión de la educación no formal no debería diseñarse atendiendo a la oferta, sino brindando respuestas a las demandas de parte de los jóvenes. Demandas que requieren información y orientación, pero que deben ser decididas por los sujetos, desde sus lógicas, sus valores y sus apuestas educativo-laborales. Esto debe ser especialmente atendido al definir mecanismos de financiamiento, que proponemos se dirijan, cuando sean necesarios, a subsidiar la demanda de educación no formal y no a los oferentes. Además de ser un mecanismo de priorización y respeto a los jóvenes, por encima de las instituciones prestadoras de servicio, es éste un mecanismo de control y ajuste de la eficacia y eficiencia de las mismas. Serán los jóvenes quienes decidan cuál oferta responde mejor a sus requerimientos y, por lo tanto, adónde vuelcan los recursos que se destinen a este objetivo.

— Crear una *unidad de inserción laboral* que diseñe políticas de educación

y trabajo dirigidas a los jóvenes, en articulación con los organismos públicos y privados competentes, que serán después los responsables de su implementación. Esta unidad debe sistematizar información sobre la oferta y la demanda, diseñando mecanismos de acercamiento entre ambas y de intervención tanto en una como en otra, con el mismo propósito de facilitar la inserción laboral de los jóvenes. La unidad no deberá ejecutar ninguna acción de la que otro organismo público o privado pueda hacerse cargo. Y cuando esta alternativa no exista, deberá operar a través de proyectos a término, que no supongan el montaje de estructuras ejecutoras de carácter permanente.

La propuesta de creación de este organismo se fundamenta en la creciente complejidad y dinámica del mercado de empleo, que requiere un diagnóstico global y sectorial permanente, para identificar los espacios y las posibilidades existentes para los jóvenes, así como la desarticulación entre los servicios estatales dirigidos a este campo y su distanciamiento del mercado de trabajo.

Antes que la creación de nuevos servicios es necesario optimizar y potenciar los existentes, pero esto supone que el Estado asuma su responsabilidad de tener una visión global y sobre todo respuestas globales. Ello requiere la creación de un órgano con gran capacidad técnica y muy escasa infraestructura que articule el conjunto de políticas de educación y trabajo, como el que aquí proponemos.

Resumen

Optando por la perspectiva de los propios jóvenes, este artículo aborda el pasaje desde el sistema educativo al mercado laboral. La primera parte, dedicada al diagnóstico, describe los principales itinerarios educativo-laborales de los jóvenes y las dificultades para su inserción laboral generadas tanto por el propio mercado de trabajo como por el sistema educativo. La segunda parte, de carácter propositivo, repasa algunas experiencias innovadoras latinoamericanas y uruguayas y formula propuestas específicas para acercar la educación al trabajo.

Notas

¹ DGEC: *1a. Encuesta Nacional de la Juventud 1989-90*. Montevideo, 1992.

² Erik Erikson: *Identidad, juventud y crisis*, Buenos Aires, Paidós, 1977.

³ Javier Lasida: "Pobreza y socialización juvenil: Informe de avance", Montevideo, PLINJU, 1992.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Para quienes trabajan con este sector de jóvenes suele ser difícil encontrar una denominación para identificarlos que no los estigmatice y que sea conceptualmente adecuada. Tiene efecto estigmatizador la antigua de "infanto-juvenil" y la más actual de "menores", que los caracteriza como objeto de derecho. Tampoco parece acertada la de "jóvenes en riesgo", en tanto las

- carencias y problemas que los afectan no son potenciales sino efectivos (en todo caso, el riesgo parece ser el de la sociedad que se siente amenazada por ellos). Por otra parte, el término tiende a medicalizar la situación, vinculándose con el concepto de enfermedad. La definición utilizada por UNICEF de "en circunstancias especialmente difíciles", si bien resulta conceptualmente demasiado amplia, tiene la ventaja de contar con el respaldo de una rigurosa clasificación de categorías y subcategorías, fruto de un sistemático esfuerzo de elaboración de un conjunto de diferentes disciplinas y países.
- 6 Rafael Díez de Medina: *El empleo y los jóvenes: la búsqueda y el encuentro*, Montevideo, CEPAL, 1992.
 - 7 G. Rama y S. Silveira: *Política de recursos humanos de la industria exportadora de Uruguay: modernización y desequilibrios*, Montevideo, CEPAL-CINTERFOR, 1991.
 - 8 Jorge Ruétalo: *Jóvenes empresarios y creadores de empresas en Uruguay: elementos a considerar en una estrategia de apoyo al sector*, Montevideo, PLINJU, 1993.
 - 9 DGEC: *1a. Encuesta Nacional de la Juventud 1989-90, Informe final*, Montevideo, 1992.
 - 10 Javier Lasida: *Educación y trabajo con jóvenes pobres: la estrategia de CECAP*, Montevideo, CINTERFOR, 1993.
 - 11 Marcelo Caggiani: *Los institutos privados de formación profesional: una primera aproximación estadística*, Montevideo, PLINJU, 1992.
 - 12 Rodolfo Léméz: *Educación y trabajo en el Uruguay: la lógica del "ajuste imperfecto"*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, 1992.
 - 13 Hugo A. Dávila: *Proyección laboral del egresado de formación profesional de la Universidad del Trabajo del Uruguay en una ciudad del área metropolitana de Montevideo*, Montevideo, Instituto Magisterial Superior, 1991.
 - 14 Ernesto Rodríguez: *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina: bases iniciales para la formulación e implementación de un programa de cooperación regional en los noventa*, Montevideo, CINTERFOR-OIT, 1993.
 - 15 Varios autores: *Capacitación y empleo de jóvenes en América* (informe completo de la Conferencia de Belo Horizonte), Montevideo, CINTERFOR-CELAJU-MEC, 1992; Varios autores: *Aplicación de tecnologías innovadoras en la capacitación de jóvenes en situación de desventaja* (informe final del Proyecto), Turín, CINTERFOR, Centro de Turín de la OIT, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, 1991; Rodríguez: o. cit.
 - 16 Ligia Chiang: *Los Talleres Públicos de Capacitación-Producción en el INA de Costa Rica*, Montevideo, CINTERFOR-OIT, 1985.
 - 17 INCE: *Informe de gestión del Programa Beca-Salario correspondiente al año 1991*, Caracas, 1992.
 - 18 MTPS: *El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: algunas reflexiones sobre la experiencia*, Santiago de Chile, Unidad Coordinadora del Programa, 1992.
 - 19 Ricardo Sánchez: *Capacitación para el empleo en la juventud popular: aporte y potencial de la oferta pública en Chile*, Santiago de Chile, CEPAL, 1992.
 - 20 Caggiani: o. cit.
 - 21 Juan Carlos Tedesco: "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en J. C. Tedesco y otros: *El sistema educativo tradicional en América Latina*, Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD-Kapeluz, 1990.
 - 22 J. Bango y M. Lijtenstein: *Los jóvenes de alto nivel de calificación y su inserción laboral: desafíos frente a la integración regional*, Montevideo, Foro Juvenil, 1992.
 - 23 R. Malfatti y A. Berhouet: *Diseño de un programa de capacitación para jóvenes del medio rural*, Montevideo, Comisión Honoraria en el Área de la Juventud Rural, 1992.