

Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances

Una mirada sobre América Latina

La problemática de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo ha ocupado a expertos, organismos internacionales y gobiernos, abocados al diseño de diversos programas focalizados a los que se han destinado ingentes cantidades de recursos. No obstante, pese a que las respuestas brindadas desde las políticas públicas han ido cambiando, siguen sin encontrarse soluciones satisfactorias. A menudo los programas tuvieron mayores efectos sobre los jóvenes ya «integrados» que sobre los excluidos, y no lograron superar el debilitamiento de la escuela y el trabajo como factores de integración y cohesión social. Si antes el trabajo aparecía como alternativa al «sinsentido de la escuela», ahora surgen alternativas al «sinsentido del trabajo»: la migración, la evasión o la criminalidad.

ERNESTO RODRÍGUEZ

■ Una visión de conjunto

En las últimas décadas, se ha brindado una particular atención al tema de la inserción laboral de las y los jóvenes en América Latina. En este sentido, impulsando importantes programas y proyectos nacionales y locales, existen al menos tres iniciativas relevantes en el campo de la cooperación internacional¹,

Ernesto Rodríguez: sociólogo uruguayo, experto internacional en desarrollo social y políticas públicas de juventud y consultor de la Organización de las Naciones Unidas (onu), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión Europea.

Palabras claves: trabajo, juventud, capacitación, primer empleo, políticas públicas, Estado.

1. Son ellas a) el Programa Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal) de la Organización Internacional del Trabajo (oit); b) la «ventana» sobre «juventud, empleo y migración» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); y c) el Programa Entra 21 de la Fundación Internacional de la Juventud y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) / BID.

en cuyo marco se están realizando rigurosos diagnósticos de situación, se están formulando planes, programas y proyectos importantes y se están evaluando sistemáticamente varias de las propuestas más destacadas en este campo.

En términos programáticos, se ha pasado de los tradicionales programas de aprendizaje a los proyectos tipo Chile Joven, y en varios países se han aprobado leyes de primer empleo, se han «refundado» las pasantías laborales y se ha impulsado el *emprededurismo* juvenil. En términos institucionales, el tradicional protagonismo de las Instituciones de Formación Profesional (IFP) fue cediendo terreno frente a la creciente injerencia de los Ministerios de Trabajo, mientras que –en paralelo– se mantiene la irrelevancia de los Institutos de Juventud.

En cualquier caso, las (pocas) evaluaciones de impacto disponibles no muestran resultados relevantes y la situación de las y los jóvenes sigue siendo sumamente precaria, con altos niveles de desempleo y subempleo, y un gran contingente de jóvenes que «ni estudia ni trabaja». Algunas respuestas, en particular, no han logrado resultado alguno, pese a haber contado con una importante inversión de recursos; entre ellas se destaca especialmente la promoción de primeros empleos a cambio de reducciones impositivas para las empresas.

Algunos especialistas han insistido en las evidentes consecuencias de la exclusión laboral y social de las nuevas generaciones en el ejercicio de la ciudadanía y en el crecimiento de la inseguridad pública (es claro que ahora las y los jóvenes cuentan con otras alternativas, incluyendo las prácticas al margen de la ley –narcotráfico, etc.– y su participación destacada en la compleja dinámica migratoria). Otros especialistas, por su parte, han llamado la atención sobre la pérdida de la centralidad del trabajo en la vida de las y los jóvenes, sustituida en gran medida por la centralidad del consumo, que pasa a ser más relevante en las nuevas generaciones en relación con las anteriores, para las cuales la vida entera se estructuraba en torno del trabajo (lo que ya no sucede entre jóvenes).

En todo caso, comienza a plantearse un contrapunto interesante entre las estrategias que despliegan gobiernos «neoliberales» y «progresistas» en este campo, al tiempo que comienzan a delinearse estrategias integradas que pueden llegar a ser más pertinentes y efectivas a futuro, sustentadas en un claro protagonismo del Estado.

■ Dimensiones y complejidades del problema

Desde hace al menos medio siglo las estadísticas disponibles se encargan de destacar reiteradamente que la inserción laboral de las y los jóvenes en América Latina enfrenta notorias dificultades. Seguramente los mejores indicadores al respecto son aquellos que muestran que la mitad de los desempleados y subempleados en nuestra región son jóvenes, a pesar de que estos constituyen apenas la quinta parte de la población económicamente activa (PEA), según cifras oficiales.

Los estudios más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)² indican que el segmento juvenil de la población en edad de trabajar (PET) está conformado actualmente por 104,2 millones de personas de 15 a 24 años, de los cuales cerca de 50 millones se encuentran trabajando o están buscando activamente empleo, es decir, conforman la PEA. Al dividir la PEA por la PET se obtiene la tasa de actividad, que en el caso de las y los jóvenes de la región es actualmente de 54%, inferior a la de los adultos, que llega a 69%.

Pero esa tasa de actividad juvenil es diferente según los diversos grupos y categorías juveniles. Por un lado, difiere entre países (mientras llega a 63% en Brasil, se ubica apenas en 34% en Chile), y por el otro, es mayor entre los varones (64%) que entre las mujeres (43%). Por otra parte, si bien no existen mayores diferencias entre las y los jóvenes rurales en relación con sus pares urbanos, es mayor la tasa de actividad entre jóvenes de 18 a 24 años que en el grupo de 15 a 17 (trabajo infantil), y así sucesivamente.

Las tasas de desempleo son también notoriamente distintas entre jóvenes y adultos. De acuerdo con las cifras de la OIT, en toda la región el desempleo afecta a 13% de los menores de 25 años y a 8% de los mayores de esa edad, y esa diferencia se amplía en los países del Cono Sur (16% y 5%, respectivamente), mientras que ocurre lo contrario en Centroamérica, donde la diferencia es menor (7% y 3%, respectivamente). Sin embargo, importa recordar que lo que prima en el sur es el desempleo, mientras que en Centroamérica prima el subempleo, muy alto en general y aún mayor entre las y los jóvenes.

También hay que destacar las diferencias según sexo: mientras que el desempleo afecta a 11% de los varones jóvenes, da cuenta de 17% de las mujeres

2. *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010: avances y propuestas*, Prejal / OIT, Lima, 2010. Todas las cifras de esta sección pertenecen a este riguroso y completo estudio.

jóvenes (y esto también es más notorio en el Cono Sur y menos evidente en Centroamérica, mientras que los países andinos se ubican en una situación intermedia). En la misma línea, el desempleo afecta más a las y los jóvenes pobres: mientras que es de 10% en el quintil de más bajos ingresos, apenas llega a 4,5% en el quintil de ingresos más altos.

Finalmente, en este recuento esquemático de datos relevantes, importa recordar que cuando se relacionan educación y trabajo (dos actividades centrales en la etapa juvenil) las cifras tampoco dejan de ser preocupantes. De nuevo según la OIT, en un promedio de 18 países latinoamericanos, mientras 34% de las y los jóvenes solo estudia y 33% solo trabaja, 13% estudia y trabaja a la vez y 20% ni trabaja ni estudia. Es destacable que mientras que los varones jóvenes que no estudian ni trabajan son el 11%, las mujeres jóvenes en esta condición son el 28% (muchas de ellas recluidas en sus hogares), lo que evidencia un panorama particularmente preocupante en este campo.

Mientras que los varones jóvenes que no estudian ni trabajan son el 11%, las mujeres jóvenes en esta condición son el 28% (muchas de ellas recluidas en sus hogares) ■

Por su parte, la situación entre las y los jóvenes que trabajan no es menos preocupante, sobre todo en lo que atañe a la formalidad de sus empleos (condiciones contractuales, niveles salariales, cobertura de la seguridad social, etc.).

Si bien no se visualizan diferencias importantes en lo referente a la distribución de la PEA juvenil *versus* la PEA adulta entre sectores económicos (primario, secundario, terciario), sí se pueden verificar diferencias en otros parámetros relevantes. Así, el porcentaje de quienes trabajan como asalariados en el sector privado es más alto entre los jóvenes (60% *versus* 45% en los adultos), mientras que lo contrario ocurre en el sector público (5% *versus* 13%). Por su parte, el porcentaje de quienes trabajan como independientes es mayor entre los adultos (32% *versus* 16% entre los jóvenes), mientras que el porcentaje de trabajadores del hogar es superior entre las y los jóvenes (19% *versus* 10% entre los adultos).

Pero lo más relevante en este campo, como dijimos, son las diferencias existentes en materia de condiciones de trabajo. En lo que atañe a ingresos, por ejemplo, la OIT estima que mientras los adultos ganan un promedio de 788 dólares PPA (paridad de poder adquisitivo), las y los jóvenes ganan apenas

424 (la diferencia es de 54%). Cuando se compara la relación entre ingresos de jóvenes y adultos (que sería igual a 1 en una situación de equidad y menor a 1 si los jóvenes tuvieran una mejor situación que los adultos), se constata que es de 1,4 en el caso de Venezuela y 1,5 en el caso de México, y llega a 1,9 en Argentina y Colombia, 2,1 en Brasil y 2,3 en Paraguay.

Lo más grave, de todos modos, es la elevada desprotección social de los jóvenes trabajadores: apenas 37% del total cuenta con seguros de salud y cobertura de la seguridad social (porcentaje que llega a 45% en el caso de los adultos). La cobertura llega a 10% para quienes tienen entre 15 y 17 años, y hay países (como Colombia y Ecuador) donde dicha cobertura apenas alcanza el 1%, situación que contrasta con la de varios de los países del Cono Sur, donde la cobertura entre los jóvenes supera el 50%. En el caso de Uruguay, que es el país con mayor cobertura en este campo, llega incluso a 70%.

Por último, la crisis económica internacional de estos últimos años ha tenido un impacto importante en las nuevas generaciones, pues el «ajuste» se procesó expulsando del mercado de trabajo a quienes tenían contratos más precarios, y esa es la situación en que se encuentran mayoritariamente las y los jóvenes de la región, sobre todo en Centroamérica y México. Así, mientras las tasas de desempleo y subempleo bajaron entre 2003 y 2008, volvieron a subir durante 2009 y se redujeron otra vez en 2010³.

■ Las principales respuestas hasta el momento

Como decíamos al comienzo, esta crítica situación no es nueva. De hecho, los sucesivos diagnósticos realizados en al menos las tres últimas décadas del siglo xx ya daban cuenta de la gravedad de los hechos y dimensionaban con bastante precisión (a pesar de las limitaciones de las estadísticas de la época) las principales aristas del problema. En lo personal, me tocó hacer un diagnóstico general de los años 70 y 80⁴ y colaborar centralmente con otro diagnóstico similar referido a los años 90⁵, y en ambos ya destacábamos con gran preocupación estos temas.

3. Ver OIT: *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2010*, OIT, Lima, 2010.

4. E. Rodríguez y Bernardo Dabeziés: «Primer Informe sobre la Juventud en Iberoamérica», Conferencia Intergubernamental sobre Juventud, Quito-Madrid, 1990.

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*, Serie Libros N° 59, Cepal, Santiago de Chile, 2000.

En esta larga etapa (las últimas seis décadas) las respuestas brindadas desde las políticas públicas han ido cambiando, pero seguimos sin encontrar soluciones satisfactorias. En la segunda mitad del siglo xx, el diagnóstico explicaba los altos niveles de desempleo y subempleo juvenil por los bajos niveles de capacitación laboral y la escasa experiencia de trabajo en las nuevas generaciones, y por lo tanto, se respondió básicamente con «programas de aprendizaje» que procuraban brindar capacitación y experiencia, mezclando el aula y la empresa y alternando, en este marco, teoría y práctica.

La sistematización de las evaluaciones realizadas que difundimos a mediados de los años 90⁶ mostró que estos programas cumplieron un importante rol en la integración laboral de las nuevas generaciones en el caso de las y los jóvenes «integrados»

–que podían invertir cuatro años en su pasaje por estos programas y contaban con el contexto familiar y social adecuado para hacerlo–, pero que no ocurrió lo mismo con los jóvenes «excluidos» –que no reunían dichas condiciones–. De hecho, tales programas exigían contar con elevados niveles educativos previos (hasta nueve años de escolarización básica), que solo tenían los jóvenes «integrados», por lo que eran en sí mismos programas excluyentes o que reforzaban muy claramente las exclusiones existentes.

Asumiendo estas limitaciones, varios países procedieron a diseñar e implementar programas de capacitación laboral pensados sobre todo para jóvenes excluidos. La iniciativa pionera en este campo fue el programa Chile Joven, construido con enfoque de demanda (tomando centralmente en cuenta las necesidades de las empresas) y no con enfoque de oferta (la oferta brindada por las instituciones de formación profesional, que en la mayor parte de los casos no tenía en cuenta adecuadamente aquellas necesidades). En la misma línea, Argentina, Colombia, Perú y Uruguay (entre otros) desplegaron respuestas similares, con énfasis particulares en cada caso nacional.

Los «programas de aprendizaje» cumplieron un importante rol en la integración laboral de las y los jóvenes «integrados», pero no ocurrió lo mismo con los jóvenes «excluidos» ■

6. E. Rodríguez: *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*, Estudios y Monografías N° 79, Cinterfor-orr / orj, Montevideo, 1995.

En casi todas las experiencias se procuró articular las necesidades de las empresas con el aporte de un amplio abanico de entidades de capacitación (públicas y privadas), asumiendo a su vez que las y los jóvenes excluidos necesitaban contar simultáneamente con formación laboral y social (ejercicio de derechos, convivencia, etc.), para que tuvieran las herramientas necesarias para ser ciudadanos y no solo para incorporarse al mercado de trabajo. También se asumía desde el principio que la formación (complementada con pasantías laborales en empresas reales) debía ser lo más corta posible (entre tres y seis meses en total), para que pudieran aprovecharla los jóvenes con necesidades perentorias en materia de ingresos.

Las sucesivas evaluaciones realizadas mostraron que estos programas lograban mejores resultados que los tradicionales programas de aprendizaje –los cuales, además, se fueron «escolarizando» exageradamente, al concentrarse cada vez más en el aula y menos en la empresa–. Esto se demostraba comparando a los «beneficiarios» con grupos de «control» (que tenían el mismo perfil social): los «beneficiarios» lograron mayores y mejores niveles de inserción laboral que los del grupo de «control» en casi todos los casos⁷.

Sin embargo, las mismas evaluaciones llamaban la atención sobre varias limitaciones importantes de este tipo de programas. Por un lado, se demostró que en este marco se seleccionaba a «los mejores entre los excluidos», mientras que los más afectados por la exclusión social seguían sin ser atendidos adecuadamente. Al mismo tiempo, se insistía en la escasa sostenibilidad de estas experiencias, que se construían al margen de la institucionalidad existente y solo eran viables con apoyos externos como los que tuvieron en los comienzos de su desarrollo. Desde luego, esto fue más visible en algunos casos (como en Argentina) y menos visible en otros –como Perú y Uruguay– donde dichos programas (los ProJoven en ambos países) se han «institucionalizado» y siguen vigentes, ahora financiados con recursos locales.

Seguramente tomando debida nota de este conjunto de limitaciones se fueron desarrollando, en forma muy acotada y solo en algunos países de la región, otras respuestas complementarias, entre las que se destacaron algunas iniciativas relacionadas con el fomento del primer empleo (sobre todo mediante exoneraciones impositivas a las empresas que contrataran jóvenes), el desarrollo de sistemas de información y orientación laboral (en el marco de

7. Un análisis comparado de estas evaluaciones se encuentra en Ernesto Abdala: «La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica» en *Papeles de Población* vol. 15 N° 59, 1-3/2009.

«servicios de empleo», en general desarrollados por los Ministerios de Trabajo) y ciertas reformas de la enseñanza técnica y la formación profesional, para encarar las limitaciones del pasado ya reseñadas⁸.

Las evaluaciones realizadas, sin embargo, han constatado también en este caso impactos muy escasos y hasta marginales. En los programas de fomento del primer empleo, por ejemplo, los logros han sido muy acotados, tanto en los casos en que se han promovido a través de leyes especiales (por ejemplo el caso de Uruguay en los años 90) como en los que se han impulsado como iniciativas presidenciales que contaron con una gran prioridad en la agenda pública (como en México, más recientemente), y aun en los casos en que se establecen «cuotas» en la nómina de empleados en su conjunto (como en Colombia). Los ejemplos parecen demostrar que el diagnóstico que sostiene que el problema se vincula a los elevados costos de la contratación de jóvenes para las empresas no se ajusta a la realidad, por lo que las respuestas de este tipo no brindan soluciones efectivas.

En los programas de fomento del primer empleo los logros han sido muy acotados. Los ejemplos parecen demostrar que el diagnóstico que sostiene que el problema se vincula a los elevados costos de la contratación de jóvenes para las empresas no se ajusta a la realidad ■

En la misma línea, el fomento del *emprendedurismo* entre los jóvenes tampoco ha tenido el impacto esperado, pese a los cuantiosos recursos puestos a disposición de este tipo de iniciativas, tanto por parte de algunos gobiernos como por parte de cierta cooperación internacional. En este caso, se han destacado al menos dos tipos de explicaciones: por un lado, solo las microempresas «de desarrollo» parecen funcionar –no así las de «subsistencia»–, y por otro, aun en el caso de prácticas exitosas, se llega a un escasísimo número de jóvenes, generalmente «integrados», y no a los «excluidos».

Otro tanto se puede decir de los servicios de información y orientación laboral, donde también los diagnósticos previos parecen ser equivocados. En este caso, se ha sostenido que el problema radica en la falta de información y orientación, cuando en realidad el problema central es el tipo de estrategia con la que se asignan los empleos disponibles, centrada como se sabe en mecanismos

8. OIT: *Trabajo decente y juventud en América Latina: avances y propuestas*, cit.

El «modelo» de fondo sigue centrado en la formación en «oficios», cuando todo indica que hay que pasar decididamente a la formación en «competencias» ■

«particularistas» (familiares, amigos, etc.) y no en mecanismos «universales» (servicios de empleo abiertos equitativamente a todos y todas). Lo mismo ocurre con las reformas a la enseñanza técnica y la formación profesional que se quedan en aspectos curriculares sin cuestionar el «modelo» de fondo (o haciéndolo todavía muy tímidamente), que sigue centrado en la formación en «oficios», cuando todo indica que hay que pasar decididamente a la formación en «competencias» (flexibilidad y creatividad, trabajo en equipo, manejo de ciertas tecnologías e idiomas, etc.) útiles para distintos puestos de trabajo, y así fomentar la «empleabilidad»⁹.

Adicionalmente, hay que decir que en casi ningún caso este conjunto de iniciativas se desarrolló en el marco de estrategias integradas que permitieran generar las correspondientes sinergias, con lo cual los impactos en efecto logrados han sido muy limitados. Solo muy recientemente, como veremos más adelante, se ha intentado en algunos pocos países superar esta dispersión de esfuerzos, diseñando planes de acción integrados en este campo, y aunque todavía es muy temprano para evaluar sus impactos efectivos, es evidente que se trata de respuestas más pertinentes.

■ **De la seguridad social a la «seguridad ciudadana»**

En este punto, importa preguntarse por las posibles explicaciones de todo este complejo cuadro de situación, relacionando además nuestro tema específico con tendencias más generales del desarrollo en América Latina¹⁰. En este sentido, es evidente que uno de los principales legados del neoliberalismo ha sido el crecimiento de la fragmentación social. No es este el espacio para analizar estas dinámicas en sí mismas, pero resulta pertinente preguntarse por los impactos de dichos procesos en la construcción de identidad y en el desarrollo del sentido de pertenencia entre las y los jóvenes, pensando sobre todo en los más agudamente afectados en este contexto.

9. Un riguroso análisis respecto de esta cuestión puede encontrarse en Alejandro Vera: *Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina*, Documento de Trabajo N° 25, CIPPEC, Buenos Aires, 2009. Para una revisión de propuestas oficiales a futuro, ver OEI, Cepal y Segib: *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, OEI, Madrid, 2010.

10. V. al respecto Jürgen Weller: *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Cepal / Mayol, Bogotá, 2006.

Al respecto, y en línea con el último informe de la Cepal sobre Juventud y Cohesión Social¹¹, Gonzalo Saraví ha realizado aportes sumamente relevantes, analizando «el debilitamiento de la escuela y del trabajo en su capacidad de interpelar a los sujetos y de generar percepciones, voluntades y valores compartidos que antaño las convirtieron en instituciones clave de integración y cohesión social», y explorando en particular «las experiencias y el sentido de ambas instituciones entre los jóvenes de los sectores menos favorecidos, así como la presencia paralela de nuevos competidores de creciente capacidad de interpelación y significación»¹².

En el caso de la escuela, el autor llama la atención sobre el «aburrimiento» de buena parte de los alumnos. Según Saraví,

Por lo general el aburrimiento en la escuela parece estar vinculado a lo que los jóvenes de sectores populares suelen llamar «desastre» en México o «bardo» en la Argentina. Si bien el «desastre» implica una forma de diversión mediante el quebrantamiento o trasgresión de ciertas reglas establecidas, en esencia mantiene una clara comunión con el aburrimiento. Más que opuestos, ambos son dos formas de manifestar un mismo estado de ánimo: mientras que el aburrimiento expresa el sinsentido desde la pasividad, el desastre lo hace por medio de la acción, del hacer.¹³

Sin duda, esto es relevante porque deriva casi siempre en bajo rendimiento o directamente en abandono escolar (sobre todo en secundaria) por parte de adolescentes y jóvenes que procuran en muchos casos contar con recursos propios, al menos para cubrir sus necesidades más elementales. Pero ello ocurre en un contexto donde también se han modificado las pautas en materia de trabajo. En palabras de Saraví, «en los sectores populares el sentido del trabajo se ha movido desde la esfera de la producción para insertarse en el ámbito del consumo» (como ya hemos mencionado anteriormente), lo cual, sumado a las propias carencias de la dinámica de los mercados laborales, lleva a limitar su capacidad de incidencia en las generaciones jóvenes. Algo similar se ha verificado en muchos otros estudios afines¹⁴.

11. Cepal, OIJ y Segib: *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*, ONU, Santiago de Chile, 2008.

12. G. Saraví: «Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social» en *Revista de la Cepal* N° 98, 8/2009.

13. *Ibíd.*

14. V., por ejemplo, Felipe Ghiardo Soto y Oscar Dávila León: *Trayectorias sociales juveniles: ambivalencias y discursos sobre el trabajo*, CIDEPA, Valparaíso, 2008, con evidencias sobre el caso chileno.

Estos procesos, además, no son neutros: «Las opciones para los jóvenes más desfavorecidos no se agotan dentro del mercado laboral; así como el trabajo aparecía inicialmente como una alternativa al sinsentido de la escuela, ahora surgen alternativas al sinsentido del trabajo: la migración, la evasión, la criminalidad, todas las cuales son formas de una situación común de exclusión»¹⁵. Citando a Néstor García Canclini, Saraví sostiene, finalmente,

Para algunos sectores de opinión, lo importante es «controlar» los eventuales desbordes juveniles; por lo tanto, concentran sus prioridades en el endurecimiento de las penas frente a viejos y nuevos delitos ■

que «los jóvenes de los sectores más desfavorecidos se organizan en sociedades paralelas constituidas en las fronteras de la legalidad»¹⁶.

En general, este tipo de interpretaciones generan importantes consensos, pero al momento de diseñar respuestas desde las políticas públicas, las opciones son muy diferentes. Para algunos sectores de opinión, lo importante es «controlar»

los eventuales desbordes juveniles; por lo tanto, concentran sus prioridades en el endurecimiento de las penas frente a viejos y nuevos delitos, en el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a tales misiones (policía, cárceles, etc.) y en la legitimación de tales prácticas, a través de campañas mediáticas que estigmatizan a los jóvenes pobres con particular dureza. El tema de los «menores infractores» pasa a tener un destaque tan particular como perverso en la crónica policial y se ubica en el centro de los noticieros, especialmente en la televisión.

De manera complementaria, pero sin ser lo suficientemente consecuentes con los diagnósticos precedentes, se implementan acciones tendientes a facilitar el primer empleo y a promover la contratación de jóvenes por parte de las empresas (sobre todo medianas y grandes) del sector formal de la economía, tratando de convencer a los empresarios de que es mejor invertir (al menos una parte de los recursos disponibles) en el intento de integración social de algunos de esos jóvenes, que en tratar de cubrir los costos siempre crecientes de la «seguridad», privada por definición y al servicio solo de los «integrados».

15. G. Saraví: ob. cit.

16. *Ibíd.*

Algunos autores y especialistas en estos temas han realizado radiografías sumamente rigurosas y críticas devastadoras de este tipo de enfoques. Es el caso de Zygmunt Bauman, quien en su obra *Miedo líquido* demuestra que el énfasis actual en la «inseguridad pública» fundamenta la necesidad de priorizar la «seguridad ciudadana» (centrada en la protección de bienes y personas de los sectores «integrados»), y que ello sucede además porque los Estados ya no son capaces de brindar otras «seguridades», sobre todo en el campo de la seguridad social (salud, pensiones, desempleo, etc.). De este modo, los Estados pueden tratar de brindar seguridad al menos en este plano más acotado e infinitamente menos relevante, sin que la población perciba las verdaderas implicancias del tema¹⁷.

Otro tanto ha hecho Loïc Wacquant, quien en su libro *Castigar a los pobres* muestra cómo, en Estados Unidos primero y en la mayor parte de los países altamente industrializados después (y hasta en varios países «en desarrollo», podríamos agregar), se ha producido una significativa transferencia de recursos públicos de los programas sociales al fortalecimiento de las instituciones de control social (especialmente las cárceles), no con el objetivo de asegurar la convivencia pacífica de ciudadanos y ciudadanas, sino con el fin de controlar a los pobres, reclusándolos en cárceles que cada vez albergan a más y más gente y se transforman en verdaderos guetos modernos¹⁸. La perversidad de estas iniciativas en América Latina, en particular en lo que atañe al estado calamitoso de nuestras cárceles, ha sido reiteradamente denunciada¹⁹, pero el problema sigue allí, sin soluciones efectivas.

Desde otros ángulos, algunos gobiernos progresistas procuran ir más allá, asumiendo que los diagnósticos precedentes obligan a incorporar más creativa y prioritariamente a los jóvenes (en especial a los más excluidos) en el conjunto de las políticas sociales y de los planes de desarrollo; enfrentando el desafío de la «seguridad» con enfoques más amplios e integrales, sustentados en la vigencia plena de los derechos humanos y con un gran compromiso del Estado en la promoción de la integración social y el ejercicio de la ciudadanía plena de todos y todas; procurando enfrentar las desigualdades existentes en varios planos simultáneos (género, clases, etnia, etc.) e incorporando más

17. *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores*, Paidós, Buenos Aires, 2007.

18. *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Gedisa, Buenos Aires, 2009.

19. V., por ejemplo, WOLA y TNI: *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, TNI / WOLA, Washington, DC-Ámsterdam, 2010.

explícita y efectivamente las desigualdades entre generaciones²⁰. Pero esto apenas está en sus comienzos y habrá que esperar para verificar la pertinencia de estos enfoques y medir los impactos efectivos.

■ Buscando alternativas: entre la tradición y la innovación

Lo dicho justifica mirar este «contrapunto» de enfoques en nuestro tema específico, y para ello conviene comenzar recordando que, en esta primera década del nuevo siglo, varios países han invertido cuantiosos recursos en la implementación de programas destinados a mejorar la capacitación y la inserción laboral de las y los jóvenes, pero los resultados obtenidos han sido muy diferentes, dependiendo de los enfoques aplicados.

Por un lado, en algunos países donde siguen predominando gobiernos ubicados a la «derecha» del espectro político, que aplican políticas que cuentan con una impronta neoliberal en muchos planos, se ha intentado invertir más en este campo, pero recurriendo a fórmulas que ya han mostrado importantes limitaciones en el pasado. Es el caso, por ejemplo, de la ley 789 de 2002, que creó un importante sistema de subsidios al empleo de jóvenes en Colombia, si bien este, según las evaluaciones realizadas, «no tuvo el más mínimo efecto sobre las posibilidades de empleo de los jóvenes»²¹. Según Stefano Farné, «la razón de este fracaso radica en el valor del subsidio entregado, que representa apenas el 6% de los costos laborales totales, monto muy bajo para inducir a los empresarios a contratar más personal»²². En este marco, una de las líneas de acción es la vinculada a los «contratos de aprendizaje», que obliga a las empresas a contratar un porcentaje de su nómina con este tipo de fórmulas. Entre 2003 y 2007, la cantidad de aprendices contratados creció 20%, pero la monetización de las exoneraciones impositivas potenciales –convertida en el número equivalente de aprendices que las empresas no quieren aprovechar– creció 150%. Esto hace sospechar que los empresarios no están muy conformes con la obligación de recibir jóvenes para capacitarlos²³.

En la misma línea, el gobierno mexicano anunció con gran destaque en cuanto asumió el poder en 2006 el lanzamiento del Programa Primer Empleo, que

20. V. al respecto Cepal: *Panorama Social de América Latina 2010*, Cepal, Santiago de Chile, 2010, y PNUD: *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, PNUD, Nueva York, 2010.

21. Stefano Farné: *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia*, Cepal / ASDI, Bogotá, 2009.

22. *Ibíd.*

23. *Ibíd.*

comenzó a implementarse el 1 de marzo de 2007, con un presupuesto previsto de 270 millones de dólares (que aumentaría a 450 millones en 2008) y con la meta de crear 450.000 empleos formales por año, de los cuales 200.000 serían nuevos empleos y 250.000 serían empleos informales «formalizados». La estrategia consistía en el otorgamiento de un subsidio de hasta 100% de las cuotas obrero-patronales a cargo de los patrones, durante un periodo de 12 meses. Las evaluaciones realizadas muestran resultados muy pobres, al punto que «la Auditoría Superior de la Federación ha dicho que este programa ha resultado muy costoso y poco efectivo, ya que en tres años solo se ha utilizado el 4,8% de los recursos destinados, llegando a solo el 2,1% del universo potencial»²⁴.

Por otra parte, y frente a la «herencia» del neoliberalismo anteriormente aludida, varios países en los que se han instalado gobiernos progresistas y de izquierda (sobre todo en América del Sur) están intentando encarar soluciones a partir de otras interpretaciones y otros modelos de intervención. Para empezar, lejos del «achicamiento» del Estado promovido por el neoliberalismo, se promueve el fortalecimiento del Estado y se desarrollan intervenciones en políticas públicas sustentadas en la vigencia plena de los derechos humanos, apostando a metas de cobertura «universal», en cuyo marco se ubican algunas intervenciones más «focalizadas», en las antípodas de las respuestas puramente focalizadas promovidas por los gobiernos neoliberales.

Esto implica, en la práctica, apostar al fortalecimiento de algunas instituciones públicas claves (como los Ministerios de Trabajo) y a la promoción de algunas reformas de la enseñanza técnica y la formación profesional, que distan de concentrarse en adaptarse simple y acríticamente a las necesidades de las empresas. En este marco, los Ministerios de Trabajo van consolidando respuestas desde políticas activas y pasivas de empleo, procurando responder de manera creativa a las necesidades de algunos grupos particularmente vulnerables, como las mujeres y los jóvenes.

Los Ministerios de Trabajo van consolidando respuestas, procurando responder de manera creativa a las necesidades de algunos grupos particularmente vulnerables, como las mujeres y los jóvenes ■

24. Laura Rodríguez: *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México*, Prejal / ort, México, 2010.

El Programa ProJovem de Brasil es, seguramente, el más importante en este campo. Se trata de una iniciativa promovida por la Secretaría de la Juventud, pero que ejecutan –en la práctica– el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, que procura superar las limitaciones de ambas instituciones en su relacionamiento con jóvenes excluidos mediante metodologías más pertinentes

El Programa ProJovem de Brasil es, seguramente, el más importante en este campo. Ha logrado impactar en más de 11 millones de jóvenes en todo el país, con respuestas específicas para diferentes grupos de beneficiarios ■

y modalidades operativas más flexibles que las que se utilizan regularmente y que apenas funcionan con jóvenes «integrados». El programa, que comenzó en 2003, ha logrado impactar en más de 11 millones de jóvenes en todo el país, con respuestas específicas para diferentes grupos de beneficiarios (urbanos y rurales, etc.)²⁵.

En la misma línea, pero seguramente con una potencialidad mayor, en varios países se han implementado programas globales para desempleados, haciendo un énfasis particular en jóvenes y mujeres. Es el caso, por ejemplo, del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados de Argentina, que logró responder exitosamente a la grave crisis desatada en 2001 y llegó a varios millones de desocupados. Las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo destacan que casi la mitad de los beneficiarios eran menores de 35 años (14% eran menores de 24 años) y 71% eran mujeres²⁶.

Con la misma orientación, pero desde un enfoque todavía más «inespecífico», algunas de las principales reformas implementadas por el primer gobierno de izquierda en Uruguay han logrado impactos relevantes en los ingresos de las y los jóvenes trabajadores. Es el caso de la Reforma Tributaria, construida sobre la lógica de «quien gana más paga más y quien gana menos paga menos», y que se organizó en torno de porcentajes variables de tributación, crecientes cuanto más altos son los ingresos, lo que deja a una amplia franja de los ingresos más bajos sin obligaciones tributarias. Para este último sector (en el que están ampliamente representados los trabajadores jóvenes), esto significó que dejó de tributar (la legislación anterior los obligaba a hacerlo), con lo cual sus ingresos subieron gracias a la eliminación de dicha obligación, tal

25. Ver Beto Cury: *Presentación de las políticas públicas de juventud en Brasil*, Secretaría de la Juventud, Brasilia, 2010, y oit: *Trabajo decente y juventud: Brasil*, Prejal / oit, Brasilia, 2009.

26. oit: *Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud: Argentina*, Prejal / oit, Buenos Aires, 2008.

como lo demuestran algunos estudios del Instituto Nacional de la Juventud, el Ministerio de Desarrollo Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República²⁷.

Por su parte, otros países han intentado ir más allá de la implementación de programas específicos de fomento del empleo juvenil, procurando diseñar y poner en marcha políticas públicas en este campo, y planes de acción más concretos y operativos que, a la vez, procuren articular las diferentes respuestas sectoriales y específicas. El caso más destacado, seguramente, es el de Perú, donde desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se está implementando un riguroso Plan de Acción en estas materias²⁸. En la misma línea, pero todavía en un plano más acotado, algunos países han comenzado a implementar varias iniciativas programáticas complementarias (como en Chile) con resultados todavía acotados, pero que pueden mejorarse a futuro²⁹.

El Plan de Acción en Perú define como su fin principal «contribuir a mejorar la calidad de vida de los jóvenes», y su objetivo primordial es desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes «construir trayectorias de trabajo digno y productivo». Se trata de una iniciativa sustentada en cuatro pilares fundamentales –empleo, empleabilidad, emprendimiento y equidad–, presentada rigurosamente en términos de resultados esperados, responsabilidades institucionales, metas concretas y recursos asignados en cada caso (a diferencia de otros planes similares en los que este grado de concreción no existe).

Si bien todavía es muy pronto para medir efectivamente resultados de este plan, es esperable un mayor y mejor impacto en las y los jóvenes (en la medida en que la propuesta se estructura en torno de la noción de «trayectorias» laborales a construir), aunque todavía se trata de una iniciativa de una única institución (el Ministerio de Trabajo) que se articula con muchas otras todavía en términos elementales. Es de esperar que, en el futuro, esta iniciativa y otras similares en otros países de la región puedan ser encaradas a partir de la articulación efectiva de un conjunto más amplio de instituciones especializadas vinculadas a estas particulares dinámicas, que aporten sus capacidades y saberes en pos de un objetivo compartido.

27. INJU, Mides y OPP: *Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas 2005-2009*, Montevideo, 2009.

28. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE): *Plan sectorial de acción para la promoción del empleo juvenil 2009-II al 2012-I*, MTPE, Lima, 2009.

29. Carlos Huneeus: *Balance de los avances y desafíos de las políticas de empleo para jóvenes en Chile*, Prejal / ORT, Santiago de Chile, 2010.

En definitiva, esta debería ser una orientación central de las futuras políticas públicas de juventud, que les diera un sentido real a los debates que se procesen en este nuevo Año Internacional de la Juventud (agosto de 2010 a julio de 2011) y que redirigiera estratégicamente esas políticas, tratando de superar de manera resuelta el enfoque centrado en la *construcción de espacios específicos para la juventud* (casas de la juventud, tarjeta joven, clubes juveniles, parlamento joven, etc.) y procurando *dotar al conjunto de las políticas públicas de una perspectiva generacional* (emulando la exitosa *perspectiva de género*).

Desde este enfoque, es imprescindible que las y los jóvenes sean más y mejor tenidos en cuenta en el conjunto de las políticas públicas, y que el conjunto de las instituciones públicas y privadas y los actores sociales y políticos se involucren de manera decidida en el diseño y la implementación de estas renovadas políticas públicas de juventud³⁰. Ello implica, a su vez, asumir que los jóvenes no son solo (ni fundamentalmente) un simple grupo de riesgo, sino que son ante todo sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, dado que están más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las dos principales características del siglo XXI: la centralidad del conocimiento y la permanencia del cambio, tal como lo han sostenido varios de los principales estudios en este campo.

Apostar a las y los jóvenes, a su «capacidad de agencia» (en palabras del PNUD³¹) será, en definitiva, apostar al propio desarrollo humano de nuestros países, en el marco de una etapa signada por el crecimiento económico y la disponibilidad de recursos para intentarlo que sería imperdonable no aprovechar efectivamente, sobre la base de una decidida y amplia voluntad política y el desarrollo de estrategias pertinentes y sostenibles al respecto. ☐

30. E. Rodríguez: *Políticas públicas de juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud*, Unesco, Brasilia, 2010.

31. V., por ejemplo, Fernando Calderón (coord.): *Innovar para incluir: Jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010*, PNUD, Buenos Aires, 2009.