

Prólogo

Más allá de sus diferentes modalidades y manifestaciones institucionales, la educación siempre ha sido un instrumento de reconocida importancia en la consecución de los objetivos de la integración y la cohesión sociales. Esto, que posee una validez sostenida a lo largo de la historia, se ha vuelto más evidente aún en nuestros días, en que el conocimiento ha pasado a constituirse en el componente fundamental tanto de las nuevas formas de organizar y gestionar la producción y el trabajo, como de las estrategias de desarrollo económico y social de nuestros países.

Con un indiscutible papel en los procesos de movilidad social, la educación fue, además, concebida como una etapa cuyo fin es preparar a niños y jóvenes para la vida adulta en términos políticos (ciudadanía) y económicos (trabajo). En muchos de los países de la región, cupo además a las instituciones de formación profesional cumplir un papel protagónico, en la medida que ellas se constituyeron en la principal –si no la única– oferta educativa disponible para los sectores de menores ingresos.

Los cambios introducidos a partir de las décadas de 1970 y 1980, fundamentalmente en lo relativo a las políticas de apertura comercial, de ajuste económico y transformación productiva, acarrearón fuertes consecuencias para los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe, modificando tanto su fisonomía como su funcionamiento.

Así, de mercados de trabajo pautados por una predominancia de relaciones de trabajo formales, empleo asalariado y estable, crecimiento del sector industrial y mano de obra predominantemente masculina, se pasa en la actualidad a un nuevo escenario donde la mitad, o más de la mitad, de la población activa se mueve dentro del sector informal o no estructurado de la economía; el empleo asalariado pierde peso relativo frente al autoempleo, el cuentapropismo y la subcontratación; la rotación en el empleo, los contratos parciales o de corta duración, así como la instalación del desempleo como un fenómeno estructural y permanente, hacen

que el empleo permanente sea cada vez más una excepción. El otrora pujante –por lo menos en algunos países– sector industrial cede cada vez más terreno a los servicios, mientras que las mujeres se han volcado en forma masiva al mercado de trabajo.

Por detrás de estos fenómenos corre una de las tendencias más preocupantes que afectan actualmente a nuestras sociedades: la exclusión social, económica y política. Si bien el problema de la pobreza fue un dato permanente de nuestra historia, el de la exclusión significa, en los hechos, un agravamiento de las condiciones de inequidad en los diferentes países. Aunque la exclusión se encuentra fuertemente emparentada y superpuesta a la pobreza, se trata de un problema todavía más complejo y con consecuencias tanto o más graves que aquél.

El desempleo, especialmente el de larga duración, y que afecta a la mayoría de la población joven, supone la pérdida de espacios de referencia y pertenencia para las personas en sus procesos de integración social y de construcción de identidad individual y colectiva. El excluido,¹ ya sea a consecuencia del desempleo o porque nunca ingresó directamente en los circuitos que ordenan y norman la vida económica de las sociedades, deja de ser parte de éstas para transformarse en algo “ajeno”. Así pues, la suma de muchos ajenos acaba por conformar sociedades, culturas y economías regidas material y simbólicamente por pautas y lógicas diferentes a las de la sociedad de los “integrados” o “incluidos”.

Pertenecer o no a un mundo o a otro no es algo aleatorio. Tal como lo evidencian los trabajos que conforman esta publicación, las probabilidades de ser un excluido se encuentran fuertemente asociadas a la edad de las personas. Y así como el grupo juvenil es el mayoritario entre los grupos desempleados, subempleados y pobres, también es el más vulnerable a la amenaza de la exclusión.

En esta mayor exposición de las personas jóvenes a la exclusión, desempeña un indudable papel el factor demográfico. En la asociación entre exclusión y pobreza, y entre ésta y los niveles más altos de fecundidad que en el resto de la población, radica una de las causas de la inercia que mantienen los círculos de reproducción de las primeras, así como la persistencia de la inequidad intergeneracional en materia de distribución del ingreso y de las oportunidades de educación, formación y empleo.

El anterior es, sin embargo, sólo uno de los factores que intervienen. La escasa capacidad de organización, representación polí-

tica y poder de presión que también aqueja a este grupo etario, es otra de las causales de su exclusión, en la medida que contribuye a su “invisibilidad” frente a la sociedad estructurada e integrada, y sus instituciones.

“Transversalizando” estos factores explicativos de la exclusión, se encuentra la dimensión de género. La definición de roles se inicia en la infancia y se consolida en la juventud, y está en la base de la construcción de la identidad. Durante siglos, la credencial del pasaje a la vida adulta ha sido, para los varones, el trabajo productivo y, para las mujeres, el casamiento y la maternidad, o sea el trabajo reproductivo, sólo que el primer tipo de proyecto ha llevado a la independencia económica y al pleno reconocimiento ciudadano, y el segundo, a la dependencia y a una ciudadanía delegada. Así, la definición y distribución temprana de roles y espacios y el desigual acceso a los recursos se han constituido en los principales obstáculos que las mujeres enfrentan en sus opciones y oportunidades de vida. Estudios de la región muestran que las niñas de 8 a 14 años de edad dedican cinco horas más a las tareas del hogar que los niños y que, mientras la tasa de éstos con peso inferior al normal es del 17%, la de ellas alcanza el 31%. Los niños y niñas de hogares en condiciones de pobreza encuentran el mismo tipo de dificultades para acceder a la educación, pero la discriminación por género los refuerza: las niñas son las primeras que se ven obligadas a dejar la escuela cuando, la atención estatal de la educación disminuye, desaparece o se torna insuficiente. El hacerse cargo del trabajo del hogar y de la atención de sus hermanos es la principal causa de discontinuidad de los estudios de las jóvenes de los hogares pobres y/o con un capital educativo menor a seis años. De igual modo, mientras entre quienes abandonaron la educación en la adolescencia, los varones, en su casi totalidad, pasan al mundo del trabajo, en igual situación sólo se encuentra la mitad de las mujeres, en tanto que las restantes están dedicadas a los quehaceres domésticos no remunerados en su propio hogar. El embarazo precoz es otro factor que obstaculiza e incluso impide el acceso de las niñas a la educación. Al finalizar el siglo XX, de los 13 millones de partos registrados en América Latina anualmente, 2 millones corresponden a adolescentes entre los 15 y los 19 años. Y el 93% de estas madres adolescentes no ha terminado la educación secundaria. La fuerte relación entre maternidad temprana, educa-

ción y pobreza revela uno de los mecanismos más potentes de reproducción biológica y social de esta última e impacta en la mortalidad materna e infantil, en la desnutrición, en la repetición escolar, etcétera.

Por su parte, la dimensión de género encuentra su máxima expresión en el mercado de trabajo y se expresa en el sistemáticamente mayor desempleo femenino, mayor precarización o trabajos de peor calidad, exigencias excesivas en materia de calificaciones, menor remuneración por trabajos de igual valor, etcétera. Y, como consecuencia, en la innegable asociación entre mujeres y pobreza, entre mujeres jóvenes y excluidas.

La sola enunciación del principio de igualdad de oportunidades, aún en los más altos rangos normativos –como el constitucional– no alcanza a reducir los déficit que, desde su origen, tales jóvenes portan, tanto en términos de ingresos, como de calificación y de su “capital social”, entendido este último como la disponibilidad de un abanico suficientemente amplio de vínculos como para elevar sus oportunidades de acceder a la educación, la formación y el empleo.

Ha sido justamente la prevalencia de la idea de que es imposible tratar como iguales a los diferentes si se desea alcanzar una plena igualdad, sumada a la patente escasez de recursos públicos, lo que ha venido a operar como una poderosa palanca de cambio en el campo de las políticas sociales destinadas a los jóvenes más vulnerables.

Por sólo mencionar algunos de los aspectos que han sido blanco de transformación digamos que:

- El antiguo carácter o pretensión universalista de las políticas públicas ha cedido terreno frente a los criterios de “focalización” en grupos o sectores que, en virtud de sus características o peculiares problemáticas, se diferencian del resto de la sociedad y requerirían, por tanto, estrategias y acciones específicas o especiales.
- El papel del Estado, otrora omnipresente en todas las fases de la política social: diseño, planeación, gestión, administración ejecución y evaluación, aparece modificado, en unos casos más y en otros menos. Si bien en todos los países los sistemas de educación formal continúan funcionando con

arreglo a criterios y lógicas que mantienen fuertes lazos de continuidad con lo hecho durante la segunda mitad del siglo XX, y no son pocos los países donde existe una fuerte concentración de las ofertas formativas en instituciones nacionales o sectoriales de formación profesional, otras políticas sustentadas en otras lógicas han aparecido y coexisten con los antiguos sistemas.

- Las más notorias de estas últimas suponen la adopción de un papel subsidiario por parte del Estado, el cual simultáneamente pierde terreno en algunas áreas de la política social mientras se fortalece en otras. La retirada estatal es notoria, sobre todo, en el campo de la ejecución de las acciones, mientras que se procura desarrollar su capacidad como agente articulador de los recursos, experiencias y conocimientos existentes en la sociedad a través de las más diversas organizaciones, instituciones y actores.
- Las nuevas formas y lógicas de la acción estatal en el campo de la política social y, más específicamente, en lo que refiere a las políticas de formación, capacitación y empleo de jóvenes, no hacen más que demostrar el carácter inevitable y el peso de la intervención estatal en América Latina. Si hoy podemos hablar, para varios países de la región, de la existencia de “mercados” de capacitación y formación profesional, o aún del fortalecimiento de un “tercer sector” en este mismo terreno, ello tiene indudables vínculos con aquella acción estatal, a través tanto de los estímulos para el fortalecimiento simultáneo de la oferta y la demanda de calificación, como de una importante inyección de recursos, ora provenientes de fuentes internacionales de financiamiento, ora originados en los propios presupuestos nacionales.

Con lo anterior, no se pretende afirmar, sin embargo, que exista un simple voluntarismo estatal que, en función de parámetros meramente ideológicos, hayan o estén llevando a trazar nuevos rumbos. Es obvio que, sin descartar la influencia de una confrontación de paradigmas, los Estados han venido a reaccionar frente a los desafíos que imponen las nuevas condiciones de competencia en el ámbito internacional y la consiguiente pérdida de espacios de actuación autónomos de dichas condiciones.

Desde la más temprana aplicación de este nuevo tipo de políticas, hasta nuestros días ha pasado no sólo el tiempo, sino también los hechos y acontecimientos. Han sucedido las experiencias y evaluaciones y, con todo, la discusión ha madurado hasta alcanzar los niveles que los trabajos, que aquí se publican, están reflejando.

Con los recuerdos aún vívidos de lo que fue un arduo debate, podemos ahora percibir que las cosas no se encuentran en un esquema de alternativas de hierro.

Si hay que apostar por el Estado o por el mercado ya no es una pregunta correctamente formulada. Hay que hacerlo por ambos y aún por más. Del brusco movimiento pendular que nos llevaba de la planificación centralizada a la asignación de recursos según el libre juego de la oferta y la demanda, hemos llegado hoy a la certidumbre de que cabe a los Estados y los mercados funciones trascendentes en la estructuración de sistemas nacionales de formación/educación para el trabajo conectados, de forma eficaz, con las políticas activas de empleo. Y que, además, fuera de los límites de ambas entelequias existe una multitud de actores, recursos y experiencias que ni desde la lógica económica ni desde la social resulta razonable marginar.

Si es preciso jugarse por cursos técnicos especializados de corta duración con apoyo a la inserción y primeras experiencias laborales, o si lo mejor resulta ser una formación y una educación de largo aliento es, también, una falsa disyuntiva en vías de extinción. El desafío de una educación permanente, a lo largo de toda la vida de las personas, requiere de sistemas flexibles y versátiles, capaces de estructurar cadenas formativas de larga duración, pero con entradas y salidas intermedias desde y hacia el mercado de trabajo; que contemplen tanto ofertas de formación inicial como oportunidades de actualización, capacitación o de desarrollar de forma completa una carrera profesional.

A fuerza de desarrollar experiencias, errar y acertar, discutir y confrontar, el aprendizaje ha sido vasto y profundo. Sin embargo, la dimensión de los desafíos y problemas a atender parece agigantarse a un ritmo todavía más rápido de lo que alcanzamos a pensar y, sobre todo, a hacer. Quizás, porque nunca como ahora se tuvo tanta conciencia de lo estratégico de la educación y la formación en la lucha contra la exclusión social en sus diversas dimensiones; nunca como ahora se le exige tanto. Esto conlleva un

riesgo cierto, cual es el cifrar exageradas esperanzas en lo que estas herramientas pueden lograr exclusivamente.

Resulta ya un lugar común afirmar que es preciso tender a la articulación de todos los campos de política, ya sea ésta productiva, comercial, financiera o social. O el que tan sólo mediante la concertación de recursos y esfuerzos es posible atender a desafíos que encaran globalmente a la sociedad. Es posible que sí, y es deseable sin duda alguna. Pero la pregunta, también indudablemente incómoda, es cuánto es posible realizar en el marco de sistemas que intrínsecamente conllevan la consecuencia de la concentración de recursos y oportunidades en una parte minoritaria de la sociedad o, dicho en otras palabras, la exclusión de muchos.

Para afrontar estas grandes zonas de dudas, siempre resulta recomendable acudir a criterios muy generales, tal como expresaba hace casi veinte años Juan Pablo Terra de que “en la duda, hay que apostar por la educación”.

El otro, complementario, entraña volver a una de las funciones primigenias de la educación y la formación. Además de sus potenciales aportes a cuestiones, tales como la competitividad, la productividad o al empleabilidad, ellas son una herramienta para imaginar y prefigurar la sociedad del mañana.

Aunque de nuevo sea necesario advertir que la cuestión no pasa sólo por la educación y la formación, lo cierto es que es imposible esperar una sociedad integrada sin una educación y una formación integradoras. Y cabe precisar aún más a qué nos referimos con tal adjetivo. La integración no pasa solamente por asegurar un acceso amplio de todos los jóvenes a las oportunidades de educación y formación y de acceso al trabajo. La integración implica, o debería implicar, el involucramiento de los eternos “beneficiarios” de los programas y proyectos, a las propias instancias de diseño, ejecución y evaluación de las políticas a ellos dirigidas.

En este sentido, los jóvenes excluidos parecen ser los grandes ausentes en las políticas que los toman como “población objetivo”. Varias de las experiencias que aquí se presentan muestran que el camino contrario, de apuesta por un sentido amplio de la integración social, es no solamente posible sino, además, social y económicamente rentable.

Los temas arriba aludidos son analizados en esta obra por un conjunto de especialistas en la materia. Los trabajos incluidos en

este libro son el resultado del simposio sobre “Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social” que se realizó en la ciudad de México del 7 al 9 de junio de 2000.

En este punto, preciso es reconocer algunos elementos destacables del simposio. En primer lugar, la feliz iniciativa de la Universidad Iberoamericana de invitar a sumarse a su convocatoria al Instituto Mexicano de la Juventud, al CONALEP, al UNICEF, a la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, a CINTERFOR/OIT, al CREFAL y al CEAAL. Algunas de estas instituciones se suman hoy de nuevo a esta coedición. En segundo lugar, los temas elegidos, la calidad de los conferencistas y la representatividad geográfica de las experiencias presentadas constituyen una muestra elocuente del elevado nivel logrado en estos últimos años por la reflexión y la práctica que, en materia de jóvenes y trabajo, se ha alcanzado en la región americana.

En síntesis, el lector se enfrenta a una obra que marca un hito importante en la bibliografía sobre uno de los temas más acuciantes de la sociedad latinoamericana contemporánea.

Pedro Daniel Weinberg
Director
CINTERFOR/OIT

Montevideo, 15 de abril de 2001

NOTAS

1. Nota: A lo largo del texto en múltiples oportunidades se utilizará el género masculino (los jóvenes, los desempleados, los excluidos, los trabajadores, etcétera) como expresión comprensiva de las mujeres y los varones que integran estos colectivos.