

INTRODUCCIÓN

Durante las décadas recientes, y particularmente en la más cercana, como resultado de la globalización y los cambios asociados a ella, América Latina evidenció mayor polarización en las condiciones sociales y en los mercados de trabajo. La heterogeneidad productiva, entre países, regiones y en el interior de los mismos constituye cada vez más uno de los rasgos característicos de la región. En ella conviven sectores de punta integrados al mercado global, con diversos niveles tecnológicos, y un sector informal en el que se concentra el trabajo de los grupos más pobres de la población, que también presenta heterogeneidades. Mientras que una parte del creciente sector de servicios se halla asociado al sector integrado, especialmente las comunicaciones y las nuevas tecnologías informáticas, otra parte permanece con tecnologías tradicionales. Los años noventa han mostrado con claridad en América Latina que el crecimiento económico no viene linealmente vinculado a la mayor generación de empleo y a la ampliación del bienestar de amplios sectores de la población, sino que puede darse de manera paralela al aumento de las desigualdades sociales.

En este contexto, aparecen muchos interrogantes sobre hacia dónde deben orientarse la educación y la formación para ampliar las oportunidades de bienestar para todos. De las múltiples dimensiones que abarca esta cuestión, el presente libro discute algunos ejes vinculados a la construcción de mayores oportunidades de inserción educativa, social y laboral: la educación básica ampliada, los territorios locales como espacios de desarrollo, el lugar de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las estrategias de formación para el trabajo y múltiples actores.

Ante la evidencia de que más años de escolaridad formal y saberes básicos más complejos resultan necesarios tanto para la inserción productiva como para la inserción social, ¿cómo brindar oportunidades de educación básica “ampliada” para todos?, ¿cómo producir la nivelación de aprendizajes en las poblaciones que no han accedido a la escolaridad básica y secundaria? Ante los procesos de descentralización y el renovado reconocimiento del papel articulador de los

territorios y actores locales, ¿es el espacio local el marco privilegiado para planificar acciones educativas y de formación profesional encuadradas en estrategias más amplias de desarrollo?, ¿cómo y qué obstáculos enfrenta la articulación entre el protagonismo de lo local y las políticas públicas más amplias? Ante el reconocimiento de que el espacio público es una construcción de múltiples actores, ¿qué lugar ocupan las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de estrategias de educación e inserción laboral que puedan mejorar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes?, son algunos de esos interrogantes.

Partiendo de estas preocupaciones, el eje transversal de este libro se enfocará sobre la construcción colaborativa y conflictiva de estos aspectos, concentrando especialmente el análisis sobre la oferta de educación básica “ampliada”, el espacio local como ámbito de desarrollo de estrategias de inclusión y el lugar de las OSC en la configuración de estos espacios públicos no estatales.

Breve caracterización de los ejes de discusión: ¿por qué estos interrogantes?

La educación básica “ampliada”

La visión ampliada de educación básica que propuso la Declaración Mundial sobre Educación para Todos asume la complejidad y naturaleza cambiante de las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, entendiendo que ellas son diversas y que pueden alcanzarse a través de distintas formas de provisión, formales y no formales. Cada vez más se reconoce el lugar clave del aprendizaje y de las competencias para la vida dentro de las estrategias de reducción de la pobreza, incluyendo entre ellas el acceso y permanencia en la educación básica y secundaria, la alfabetización, la educación profesional, una variedad de programas formales y no formales de becas, salud, nutrición, apropiación tecnológica, generación de ingresos, etcétera.

En las recientes décadas, se ha mejorado el acceso a la educación básica en la mayoría de los países de América Latina. La inscripción en la educación secundaria y el bachillerato, consideradas cada vez más como el nivel mínimo requerido para tener acceso al empleo, llegó a casi 70% hacia el final de los años noventa. Sin embargo, no solo este crecimiento es muy dispar entre los países, sino que todavía hay serios problemas por resolver: alta repitencia y sobreedad, bajo nivel de logros de aprendizaje básicos, y alta deserción, que es alrededor de 20% más elevada entre los niños y adolescentes de los hogares más pobres.

Enfrentados a profundas desigualdades socioeconómicas, los países latinoamericanos deben hacer frente a serias dificultades para insertar laboral y socialmente a todos los jóvenes. En un mundo del trabajo incierto y cambiante, las mejores oportunidades están vinculadas a una educación formal de calidad, a mayores logros educativos y a dispositivos de formación e inserción laboral que faciliten el proceso a los jóvenes, sin perder de vista que el contexto general de creación de empleo condiciona los alcances de cualquier intervención. Además, un conjunto de competencias básicas han sido identificadas como claves para la inserción productiva y social, tales como expresión oral y escrita, operaciones matemáticas aplicadas a la resolución de problemas, pensamiento lógico, habilidad para las relaciones interpersonales y para el autoaprendizaje. Pero, más ampliamente, también incluyen el desarrollo de las capacidades para vivir y trabajar con dignidad, tomar decisiones informadas y continuar aprendiendo.

Viejos interrogantes resurgen hoy con nuevos matices respecto de la concepción de educación básica “ampliada” y su vínculo con la formación para el trabajo. ¿En qué medida y con qué combinaciones los currículos deben equilibrar contenidos generales y específicos?, ¿qué lugar deben ocupar la orientación y la formación para el desarrollo de proyectos sociolaborales?, ¿cómo desarrollar institucional y curricularmente propuestas que respondan tanto al desarrollo de competencias clave como a la motivación de los jóvenes?, tema, este último, hoy tan discutido en el marco de la eclosión de las culturas juveniles.

Ahora bien, esta problemática excede hoy a la educación formal. La visión de la educación básica ampliada trasciende niveles y estructuras institucionales, currículos y formas tradicionales de provisión de los servicios educativos.

Muchos jóvenes abandonan las escuelas antes de haber adquirido las competencias clave. Numerosas acciones se proponen entonces brindar a los jóvenes la oportunidad de reinsertarse en alternativas más flexibles de educación básica o secundaria, o en programas de formación ocupacional que incluyen entre sus estrategias la consolidación de las competencias básicas para la vida.

En particular, en años recientes muchos programas sociales y de inserción en el trabajo han comenzado a incluir estas habilidades básicas como parte de sus planes de estudio, articulando de diferentes maneras módulos de formación técnica con desarrollo de competencias básicas. También, varios programas han enfocado el desarrollo de programas alternativos, en muchos casos semipresenciales, para promover que los jóvenes y adultos finalicen el nivel básico o secundario o bachillerato, a través de estrategias que intentan responder

más pertinentemente a sus necesidades e intereses que los servicios tradicionales. Es entonces un momento adecuado para reflexionar sobre los alcances y límites de estas iniciativas, y proponer futuros caminos.

Desarrollo local y redes de educación, formación e inserción laboral

El espacio local viene siendo revalorizado en el contexto de la globalización como base de procesos de desarrollo económico y social. En los espacios locales se desarrollan dinámicas económicas, sociales y culturales que son resultado de una historia que se va configurando a partir del territorio, con múltiples actores públicos y privados y un marco institucional particular, en el que conviven instituciones y organizaciones locales con unidades descentralizadas de organismos regionales y/o nacionales. Las heterogeneidades de los territorios locales implican tanto potencialidades como límites a las formas concretas de las estrategias de desarrollo local.

De los varios enfoques acerca de la promoción de procesos de desarrollo local, interesa especialmente discutir las potencialidades de las perspectivas que integran una visión económica y social del desarrollo, confiando tanto en la intervención del Estado para promover y apoyar el proceso, como en las potencialidades endógenas de la trama económica, de los recursos y actores sociales e institucionales en el nivel del territorio. De este modo, se discutirán alcances, estrategias y límites tanto de la perspectiva del desarrollo endógeno como de aquella que, tomando en cuenta las adversidades y límites del desarrollo basado en la economía de mercado, valoriza los principios y prácticas de la economía social, solidaria y del trabajo para crear alternativas económico-sociales inclusivas.

En particular, un tema que interesa profundizar es el papel de las instituciones educativas y formativas en los procesos de planeación estratégica o en la generación de oportunidades a escala local. ¿Cuáles son las probabilidades concretas de que las instituciones educativas se impliquen en estos entramados locales, y sean actores con voz, teniendo en cuenta la multiplicidad de demandas de las que son objeto y los recursos escasos? Algunos estudios vienen mostrando esfuerzos para establecer alianzas locales que combinen recursos y servicios, a la vez que promuevan vínculos entre la educación general y la formación profesional y los nichos reales de trabajo. Estas experiencias muestran vinculaciones interesantes entre los recursos públicos, los empleadores y las instituciones educativas y/o centros de formación.

Pero en la mayoría de los casos no se trata de redes o de proyectos que se apoyen en una visión estratégica del desarrollo local, sino de experiencias puntuales que vinculan instituciones educativas y centros de formación con empresas locales. ¿Qué nos dicen los estudios sobre las estrategias más prometedoras, las herramientas disponibles y las dificultades para reforzar el papel de la educación formal y la formación en una trama intersectorial local? Reflexionar sobre estos interrogantes a partir de experiencias e investigaciones en curso puede permitir avanzar en una concepción de una oferta formativa vinculada a la planificación estratégica de un territorio y producto de un debate multisectorial que considere la demanda productiva y social.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el terreno de la educación, la formación y la inserción laboral

Justamente un actor que ha incrementado su presencia en los procesos de desarrollo local y en la construcción del espacio público son las OSC. En efecto, su resurgimiento está asociado a los procesos de diferenciación entre el Estado y el mercado, reconociéndose cada vez más su lugar de instituciones mediadoras en la construcción de la solidaridad social contemporánea.

Las OSC están organizándose cada vez más para presentar una voz coherente y desarrollar relaciones sistemáticas con los gobiernos y las agencias internacionales. Inclusive, redes regionales se encuentran en crecimiento y algunas de ellas participan en la iniciativa “Educación para todos” junto con la UNESCO, con el objetivo de aumentar el diálogo y la colaboración en investigación, fortalecimiento institucional, formulación de políticas y monitoreo y evaluación.

En particular, en América Latina en años recientes, muchas OSC (desde asociaciones comunitarias de base hasta organizaciones no gubernamentales técnicas altamente profesionalizadas) han participado en el terreno de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza. Muchos proyectos a cargo de OSC evidencian aproximaciones integrales de su intervención: articulaciones con otras instituciones locales en redes o a través de acuerdos con diferentes grados de formalidad dirigidos a una variedad de acciones: la complementación de distintos tipos de recursos; la formación conjunta de recursos humanos, la coordinación de estrategias de interlocución frente a otros actores, en especial respecto de los organismos estatales y las empresas. Estos intercambios permi-

ten adaptar mejor las estrategias de formación a nichos en los mercados de empleo locales y el desarrollo de acciones intersectoriales. También revalorizan las dimensiones ciudadanas y de protagonismo juvenil en la formación.

A diferencia de lo sucedido en décadas anteriores, las OSC fueron cambiando la tendencia a presentarse como un campo alternativo al Estado en sus estrategias de intervención. Más bien, se presentan como complementarias a la acción estatal y con propensión a articularse con ella en muchos sentidos, debido a cuestiones de financiamiento. Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones. Algunos sostienen que la mayor dependencia económica del Estado dejó a las OSC con poco margen para la experimentación, lo cual formaba parte de su riqueza tradicional. Otras visiones más críticas señalan que las nuevas condiciones de la relación entre el Estado y las OSC colocan a estas últimas en un lugar de ejecución, sin aprovechar sus capacidades de diseño y metodologías innovadoras. Sin embargo, algunas de ellas han demostrado flexibilidad para adaptarse a las nuevas condiciones sin alejarse de sus objetivos institucionales, evidenciando al mismo tiempo capacidad para realizar articulaciones y vocación por desarrollar modelos de acción que puedan llevarse a escala a través de las políticas públicas. ¿Cuáles son entonces los márgenes de acción para que las OSC puedan mantener las potencialidades de su papel en el marco de las actuales condiciones?, ¿cómo han sido los procesos de diferenciación interna de las propias OSC y cómo se construye este nuevo espacio público en el marco de complementaciones, tensiones y resistencias?, ¿cuáles articulaciones público-privadas han mostrado mayores potencialidades para acompañar el proceso de inserción educativo, social y laboral de los jóvenes?

En el libro que presentamos a continuación se abordan todos estos temas. Los artículos fueron presentados en el Seminario “Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva” realizado en el año 2005, con la participación de funcionarios públicos, organismos internacionales, destacados investigadores nacionales e internacionales, así como directores y participantes de organizaciones de la sociedad civil, también nacionales e internacionales. El seminario fue organizado en la ciudad de México entre el 14 y 15 de noviembre de 2005 por el proyecto redEtis del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO; el DIE-Cinvestav, el Colegio Mexiquense y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos de la Secretaría de Educación mexicana. La riqueza de los desafíos que se plantearon y las discusiones que se suscitaban están plasmadas en cada uno de estos artículos. También en el año 2004, se realizó en Buenos Aires un seminario regional que abordó inicialmente estos

interrogantes, con mayor foco en el Cono Sur. Como resultado de esa experiencia, se publicó un libro con los artículos basados en las ponencias del seminario y artículos de síntesis de las discusiones. En esta ocasión, se propone acrecentar el intercambio y sistematización de conocimientos y estrategias sobre estos temas, profundizando los aportes de la investigación y de la acción en México y comparándolos con otras experiencias latinoamericanas.

En la primera parte del libro, “Educación básica ampliada para todos. Políticas y estrategias”, se revisan los principales problemas y desafíos que se enfrentan en la actualidad para lograr que toda la población tenga acceso a la educación, los rasgos de la exclusión del sistema escolar en tres entidades de México en educación básica; los jóvenes y su inserción al trabajo, así como la experiencia chilena sobre nivelación de estudios en la población adulta.

Específicamente, en el artículo de María de Ibarrola se establece el marco general en el que se desenvuelven en América Latina las políticas de educación ampliada y se analiza la serie de problemas que aún presenta este tipo de educación: grupos de población sin acceso a las oportunidades de escolaridad, abandono escolar, la calidad de la escolaridad (insuficiente y precaria en la prestación de los servicios y con bajos resultados en las pruebas de desempeño), las contradicciones generadas por las tensiones entre lo local y la globalización, el aumento de la escolaridad obligatoria (que no resuelve por sí mismo los problemas de acceso y permanencia, mientras que produce nuevas configuraciones en el mundo laboral), entre otros. Asimismo, identifica algunos aspectos pendientes sobre los que es necesario reflexionar desde la investigación educativa, con el fin de contar con un mayor conocimiento sobre la población a que se dirigen los servicios educativos y las características mismas de las políticas.

Por su parte, Manuel Ulloa expone los resultados de un estudio realizado en el Distrito Federal y en los estados de Chiapas y Yucatán, dirigido a identificar a la población infantil excluida de la educación básica, con miras a lograr un objetivo de amplio alcance: generar la voluntad y el compromiso de la sociedad para que todos los niños ejerzan su derecho a una educación de calidad, con la que puedan desarrollar plenamente sus capacidades, en un contexto de reconocimiento y respeto a su cultura e identidad. Así, a partir del panorama nacional, el estudio precisa las localidades y delegaciones que concentran más la inasistencia a la escuela y el abandono escolar, y señala sus causas, muchas derivadas de la dispersión y aislamiento de las comunidades rurales, pero también las que pueden atribuirse a otros factores, tales como el género, la lengua, la discapacidad, la realización de trabajo infantil. Con base en cinco grandes conclusiones, sus-

tentadas con una amplia información, en el artículo se ubica a la deserción escolar como componente de la inasistencia escolar, a la vez que se confirman y se sustentan los hallazgos de otros estudios sobre la incapacidad del sistema escolar para retener a los alumnos más vulnerables, las deficiencias de la oferta de educación primaria ofrecida por los cursos comunitarios, de la telesecundaria (modalidad con que se ha privilegiado el aumento en la matrícula de secundaria) y de las políticas compensatorias en educación.

Tres artículos de esta parte se encuentran dedicados a la problemática que enfrenta la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. El documento de Jürgen Weller presenta las principales tendencias de la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes latinoamericanos desde la década de los noventa hasta los primeros años de la presente, destacando el comportamiento desfavorable de la mayoría de los datos laborales de los jóvenes y un estancamiento relativo en el caso de los adultos. También se analizan algunas tensiones que se presentan en esta inserción, por ejemplo, los mayores niveles de escolaridad contra las menores oportunidades laborales de los jóvenes respecto de las generaciones precedentes; la gran valoración del trabajo por parte de los jóvenes ante experiencias laborales desafortunadas; las expectativas insatisfechas de mejoramiento económico; la poca estabilidad laboral frente a las necesidades de empleo con mayor permanencia; las dificultades para continuar estudios mientras se desempeña un trabajo. Además, el autor explora algunas políticas que pueden atenuar o resolver estas tensiones. El artículo se basa en los resultados del proyecto “Integración de jóvenes al mercado laboral”, realizado en Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú entre 2003 y 2005 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En un contexto marcado por una injusta distribución del ingreso, desiguales oportunidades educativas y laborales, el fenómeno de la globalización y sus efectos, así como por la apertura económica y el ajuste estructural llevados a cabo durante la década de los noventa en América Latina, el artículo de Claudia Jacinto analiza las particularidades de los programas que se pusieron en marcha para mejorar la inserción laboral de jóvenes de escasos recursos y bajos niveles de escolarización. Asimismo, en el texto se revisa el surgimiento de nuevas estrategias y acciones para atender a este segmento de la población, entre ellas, las que buscan que jóvenes y adultos concluyan la educación básica en opciones desligadas del sistema educativo regular y las que proponen modelos integrales de formación e inserción laboral. También se estudia la relación de estas estrategias con la educación formal, su impacto en las relaciones entre actores institucionales públicos y privados y sus resultados.

El escrito de José Miguel Candia particulariza la experiencia mexicana en materia de empleo y formación para el trabajo. Tras exponer las condiciones que generó la crisis económica de principios de los años ochenta, el autor señala las grandes transformaciones que se dieron en las políticas públicas derivadas de la desaparición del Estado desarrollista. Posteriormente destaca las principales características de la población juvenil en México, así como las dificultades de este segmento de la población para incorporarse al mercado de trabajo: la mayor demanda en relación con la oferta laboral, la desvinculación entre el sistema escolar y la capacitación técnica, la reducida inversión en ocupaciones juveniles, la inexistencia de incentivos fiscales para empresas que contratan jóvenes, entre otros. Finalmente, el texto expone las características del Programa de Apoyo al Empleo del gobierno de Vicente Fox, sus postulados, programas, estrategias y modalidades, así como la población que atienden.

María Eugenia Letelier comparte una estrategia desarrollada en Chile para crear una oferta educativa flexible dirigida a la población adulta: el Programa de Nivelación de Estudios, creado en 1996 e integrado en 2002 al Programa de Formación Permanente Chilecalifica. Tras analizar la situación educativa en Chile, el artículo de Letelier identifica las particularidades de la población que accede a esta modalidad de estudios, describe el programa (características, instituciones involucradas, apoyos a alumnos, evaluación) y sus resultados (satisfacción de los alumnos con el programa, factores que influyen en los resultados, el impacto de la nivelación al concluir la educación media en los ingresos y en la tasa de empleo. Por último, señala las principales dificultades y los desafíos que esta modalidad enfrenta.

En la segunda parte, “El desarrollo local: espacio privilegiado para estrategias de educación y formación para el trabajo”, el artículo de Prudencio Mochi aborda la manera en que la globalización, con sus cambios estructurales, económicos, tecnológicos, políticos, sociales y laborales, se manifiesta en el plano local. En el marco de la reforma del Estado, señala la relevancia y complejidad de los procesos de descentralización y la relación que tienen con los aspectos territoriales y locales. Además, el autor reflexiona sobre qué se entiende por un cambio en los modelos de desarrollo, conceptualizando fundamentalmente el desarrollo local. También indica la importancia que adquieren el sistema educativo y las políticas de capacitación y formación para el trabajo en el marco del desarrollo local.

Ahora bien, al analizar procesos *in situ*, es decir, la manera en que se concretan determinados fenómenos en territorios específicos, podemos observar la

magnitud y complejidad de los factores que intervienen. Es lo que sucede con el artículo de Guillermo Tapia, en el que se describe la forma en la que el gobierno local de Guanajuato, México, gestionó oportunidades de formación para los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo formal en el periodo 1990-2005. A decir del autor, esta gestión estuvo condicionada por un grave rezago educativo acumulado, por los procesos de descentralización de las agencias federales dedicadas a esta materia, por una mayor competencia regional para atraer inversiones productivas generadoras de empleo y por la emergencia de nuevos actores demandantes de oportunidades de educación superior. En el texto es posible apreciar los límites y retos que implicó llevar a cabo dicha acción. También se identifican las tensiones y dilemas a los que se enfrenta la gestión de estrategias de desarrollo local desde el punto de vista de la articulación de la formación de jóvenes y adultos y el empleo.

En ese mismo sentido de analizar esta temática de lo local, pero con un ingrediente adicional, se desarrolla el artículo de María Herlinda Suárez. Dicho ingrediente es la universidad, que en la actualidad adquiere una gran importancia como actor clave del desarrollo. La autora aborda la forma en que la estrategia del desarrollo local está vinculada con una de las grandes tensiones que hoy tienen lugar en las universidades latinoamericanas: la definición de “lo público”. Esto, entre otras cosas, significa para la autora abrir la universidad más allá de la atención a sus públicos tradicionales, permitiéndoles tomar un papel activo en la determinación del quehacer universitario. O sea, se trata de establecer nuevas formas de relación entre la universidad y la sociedad, no necesariamente mediadas por el Estado ni por identidades institucionales.

En la tercera parte del libro, “Las organizaciones de la sociedad civil en la construcción del espacio público. Estrategias de educación y formación para el trabajo”, el artículo de Cristina Girardo aborda las modalidades de trabajo que se generan dentro de un sector poco estudiado por las investigaciones académicas, las organizaciones de la sociedad civil, así como el tipo de profesionales que trabajan dentro de ellas y los perfiles profesionales emergentes demandados por el sector. La autora considera que estos profesionales conforman un modo atípico, ya sea por su diferencia con los trabajos tradicionales asalariados o por su diferencia en ejercicio con las profesiones autónomas liberales. En este sentido expone en forma breve los cambios del modelo de producción en la década de los noventa que han moldeado la relación entre demanda y oferta de trabajo. Además, proporciona la conceptualización de lo que considera trabajos atípicos y describe las características de las OSC. Asimismo, aborda el tema de los perfi-

les profesionales y las profesiones emergentes que trabajan para el sector. Finalmente conceptualiza una de las modalidades que trabajan en el sector, “los trabajadores autónomos de segunda generación”.

El artículo de Alejandra Solla intenta encontrar algunas respuestas a un interrogante fundamental: ¿qué sucede en el interior de las OSC como sector? Es así que intenta visualizar a lo largo de todo su artículo las tensiones, debilidades, fortalezas y desafíos que como sector tiene por delante. Para ello recurre a la descripción de las actividades que realiza la Fundación Sustentabilidad. Educación. Solidaridad (SES) en Argentina, cuya misión es trabajar por la inclusión educativa, política, social, laboral, económico-productiva, de los jóvenes con menos oportunidades de ese país y de la región (sobre todo del Mercosur).

Siguiendo con algunas experiencias concretas de intervención de las OSC en México, se presentan los trabajos de David Calvert, coordinador de Jóvenes Constructores de la Comunidad (programa de participación de jóvenes desempleados en el desarrollo de las comunidades) y de Emilio Andrés Martínez López, coordinador de Micro MEDA (organización que desempeña sus servicios en el ámbito de la formación para reforzar el autoempleo). Ambos analizan, por una parte, cómo se implementa desde un programa de capacitación una mayor capacidad laboral y liderazgo en los y las jóvenes, combinando esta actividad con la prestación de nuevos servicios útiles para la comunidad. Por otra parte, indagan en las posibilidades del autoempleo y en especial en los retos que representa la formación y potenciación de los “saberes productivos” para una OSC desde la perspectiva vivencial.

A grandes rasgos, este es el panorama de los temas del presente volumen. Los distintos trabajos intentan dar respuestas a las numerosas preguntas planteadas en torno a los temas, pero aún quedan muchos interrogantes. Todavía faltan muchos aspectos por estudiar, analizar y desarrollar para contribuir a la reflexión y a la generación de propuestas y estrategias que permitan alcanzar la aspiración de ofrecer mayores oportunidades educativas a todos y una mejor inserción laboral de nuestras poblaciones.

EDUCACIÓN BÁSICA AMPLIADA PARA TODOS PROBLEMAS Y ASUNTOS PENDIENTES

María de Ibarrola¹

La aspiración de que toda la población de los países latinoamericanos logre la educación básica, en particular las nuevas generaciones, fue una constante a lo largo del siglo XX. A principios de la década de los noventa, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, y varias reuniones organizadas por diversos organismos internacionales, financieros y educativos, impulsaron de nueva cuenta esa aspiración, planteando un giro radical: de la noción de otorgar escolaridad primaria a toda la población, se pasó a la noción de “satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” (World Bank, CEPAL-UNESCO, UNESCO, PNUD).

Para 2005, la UNESCO reporta que los países latinoamericanos han hecho un enorme esfuerzo al respecto y alcanzado nuevas tasas de escolaridad primaria, cercanas, en varios países, a los objetivos planteados de incorporar en ese ciclo a toda la población. La tasa de escolaridad en primaria (matrícula total del grupo de edad en ese nivel, expresada precisamente como porcentaje del total del grupo de edad oficial correspondiente a ese nivel) varió de 81.9% en Nicaragua a 99.8% en Argentina a principios del siglo XXI. Los países de la región se aproximan al cumplimiento de los objetivos principales de la educación para todos: educación primaria universal, alfabetización de los adultos, igualdad de género y calidad de la educación, pero solo un país los ha logrado y seis más están muy cercanos de hacerlo. La mayor parte de los países se encuentran en una posición intermedia al respecto (UNESCO, “EFA Global monitoring report 2005”).

La creciente formación de las nuevas generaciones latinoamericanas, producto de ese notable esfuerzo regional, que se traduce en particular en números muy inferiores de población sin acceso a la educación y mayores promedios de

1 Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-Cinvestav), México.

escolaridad para las generaciones más jóvenes, no deja de enfrentar una serie de problemas que afectan u obstaculizan las ventajas esperadas:

- 1) A pesar de todos los esfuerzos realizados, persisten grupos de población sin acceso a las oportunidades de escolaridad.
- 2) El abandono escolar entre quienes logran iniciar su escolaridad primaria en algún momento sigue afectando a una cifra significativa de niños, que no concluyen el ciclo.
- 3) La calidad de la escolaridad recibida es problemática desde una amplia diversidad de ángulos, desde la insuficiencia y precariedad de los insumos materiales elementales, hasta el bajo rendimiento promedio en las pruebas internacionales de desempeño. Al incluir en este renglón el factor más importante al que todas las investigaciones atribuyen la calidad (los maestros), los análisis de la calidad de la educación básica en la región se enfrentan con el dilema no resuelto de cómo completar la formación profesional de todos sus profesores y, aun así, cómo mejorar la calidad de su docencia.
- 4) La correlación entre las desigualdades socioeconómicas y culturales y los problemas antes enunciados sigue resultando altamente significativa. El incremento de la escolaridad reduce el impacto de las determinantes socioeconómicas sobre el acceso a esa escolaridad. Sin embargo, cualquier desigualdad social, y son precisamente las agudas desigualdades sociales las que caracterizan a la región, encuentra una correlación preferente con las desigualdades escolares que persisten todavía o que se identifican de nueva cuenta, sea en la repetición (reprobación), en el atraso etario, en el rezago escolar, en el rendimiento escolar o en las desiguales posibilidades de acceso a mayores niveles de escolaridad.
- 5) Los conceptos unidos de pertinencia, calidad y equidad se enfrentan a dos referentes diametralmente opuestos: los rezagos en la escolaridad lograda en cuanto a grupos étnicos, locales, regionales, sociales o culturales “minoritarios”, por un lado, y las nuevas demandas y exigencias económicas, sociales y culturales de la globalización, por otro. Sin embargo, estos referentes no dejan de causar tensiones, e incluso contradicciones, respecto de los fines que persiguen las medidas de transformación del sistema escolar que se han recomendado a todos los países: ¿para la sociedad del conocimiento? ¿Para la integración de los grupos rezagados? ¿Para la inserción en el mercado formal de trabajo? ¿Para la superación de los mercados informales? ¿Para el desarrollo equitativo de los diferentes grupos culturales y el respeto a la pluralidad? Sin contar con una respuesta clara a esos interrogantes,

las medidas de transformación se pueden agrupar en las siguientes: a) cambios en el enfoque, organización y selección de los contenidos curriculares, los libros de texto, los materiales educativos y, por añadidura, en lo referente a la formación y actualización de profesores; se procura que las competencias para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, para el ejercicio de una ciudadanía responsable y calificada, para el desempeño de un trabajo que permita integración social y mejores condiciones de vida y para la continuación de estudios superiores sean los referentes del cambio. b) Cambios a fondo en las políticas de gestión de los sistemas escolares –en particular la descentralización de muchas decisiones y una mayor autonomía de los planteles escolares–. c) El diseño de múltiples y nuevas maneras de ofrecer los servicios educativos para grupos que tradicionalmente habían quedado fuera, medidas cuya instrumentación no se ha logrado plenamente y cuya eficacia y calidad todavía no se pueden evaluar. d) Nuevas formas de certificación de los conocimientos básicos de la población, independientemente de la escolaridad lograda. El nuevo protagonismo de muy diversas organizaciones de la sociedad civil y la identificación de la importancia del desarrollo local van estrechamente unidos a estas políticas.

- 6) En todos los países, el concepto de escolaridad básica ha significado un incremento de dos a tres grados en los años de escolaridad que deberán cursarse de manera obligatoria, por lo general incluyendo como parte de la educación básica obligatoria al antiguo ciclo de la secundaria básica, o anterior a la media (grados siete, ocho y nueve). La medida anterior ha generado un nuevo déficit en cuanto a la escolaridad de los adolescentes y jóvenes que lograron terminar el ciclo inicial de primaria, pero no completar el nuevo ciclo básico obligatorio. Por otra parte, los países han hecho esfuerzos muy significativos por incrementar el acceso a la educación preescolar. El problema de la asignación de recursos a los diferentes niveles educativos se incrementa con estas medidas (SITEAL, 2004).
- 7) El incremento del promedio de escolaridad alcanzado por las generaciones más jóvenes no parece haber disminuido los problemas de inserción social y laboral, sino simplemente haber incrementado los umbrales de escolaridad necesarios para lograr esta mejor inserción. Los jóvenes egresados con mayores niveles de escolaridad se incorporan en los espacios disponibles mayormente en nuestras sociedades heterogéneas y desiguales: los mercados informales, los trabajos atípicos, los nuevos espacios de la informalidad moderna generados por la reorganización y descentralización de las empresas; algunos generarán nuevas profesiones autónomas muy calificadas, po-

cos ingresarán a las posiciones más favorecidas de las grandes empresas transnacionales. Sin embargo, las correlaciones entre quienes alcanzan los mayores niveles de escolaridad y los mejores niveles de ingreso se sostienen. ¿Se premia la calificación formal? ¿O se siguen reproduciendo las desigualdades? Los esfuerzos por certificar conocimientos adquiridos fuera de la escuela apenas se inician y sus efectos sobre la inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo son poco conocidos.

- 8) Esta mayor escolaridad de las nuevas generaciones suponía el crecimiento económico y el decremento de las desigualdades socioeconómicas en los países latinoamericanos, al igual que el mejoramiento en las condiciones de vida, de trabajo y de ingresos de toda la población. Los datos macroestadísticos demuestran exactamente lo contrario, se identifican nuevas formas de desigualdad y algunas desigualdades parecen ser mayores que antes (SITEAL). Por otra parte, los efectos a escala de lo local, lo regional, el mejoramiento relativo derivado del incremento en la escolaridad de los hijos, no han sido suficientemente estudiados, ni han recibido la atención que requieren por parte de la investigación en la región. Se abre la duda acerca de si la disponibilidad social de una población joven con mayor escolaridad relativa que las generaciones precedentes mejora las condiciones de vida y propicia un trabajo “decente” (OIT), aunque ello no se refleje en los indicadores de alcance nacional e internacional, o si lo que prevalece son las condiciones estructurales de desigualdad de la región, conforme a nuevos umbrales y nuevas manifestaciones de desigualdad escolar.
- 9) El concepto de educación básica para todos ha orientado a la identificación y mayor conocimiento de otros procesos educativos adicionales al escolar que propician u obstaculizan la inserción social y laboral, en particular el referente a la formación que obtienen los adolescentes y los jóvenes –e incluso los niños– por el desempeño de actividades laborales en diferentes contextos del heterogéneo mercado de trabajo que caracteriza a la región: la capacitación intencional para el trabajo o la gran cantidad de relaciones didácticas pocas veces registradas y sistematizadas, que sin embargo suceden –en ocasiones con mucha riqueza– en el día con día del desempeño laboral. Genera también algunos interrogantes fundamentales sobre la naturaleza y calidad de la formación recibida por el número cada vez mayor de adolescentes e incluso niños que comparten la escuela con el trabajo; sobre la formación que alcanzan quienes solamente están en el mercado de trabajo, sobre las posibilidades de formación laboral de calidad –o, por el contrario, de reproducción de la precariedad y la descalificación– que abren las

múltiples informalidades de diferentes espacios laborales en la región que, sin embargo, permiten cierto nivel de ocupación y obtención de ingresos a cerca de 40% de la población económicamente activa (PEA). Lo anterior no exime la exclusión de grupos cada vez más numerosos de quienes están fuera de ambos circuitos de formación posible.

En esta sucinta identificación de la problemática actual de una educación básica ampliada para todos, hay algunos temas sobre los que interesa reflexionar. Un rubro importante al respecto es identificar los grupos que son beneficiarios de las acciones de la política general y el objeto de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a atenderlos. Al respecto, sorprende la heterogeneidad, la gran cantidad de grupos y la poca precisión con que los identificamos. Entre ellos se encuentran los que no ingresan a la escuela: indígenas, discapacitados, población de 12 a 14 años, madres adolescentes solteras, etc. Están los que son expulsados del sistema escolar en distintos momentos previos al cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Entre estos es posible distinguir a los que cursaron uno o dos años de estudios, pero también aquellos que no cuentan con la escolaridad obligatoria que señala la ley. Asimismo, en estos grupos se encuentran los que no adquirieron los conocimientos y habilidades a pesar de que obtuvieron un certificado escolar, los que no tuvieron buenos rendimientos en las pruebas nacionales o internacionales o aquellos que tienen la escolaridad completa de algún nivel, pero no encontraron los satisfactores esperados (por ejemplo, los que cursaron la secundaria y no encuentran trabajo o perciben ingresos inferiores a los que se suponía). El panorama se hace más complejo según el enfoque que se adopte para identificarlos, pues entonces muestran una naturaleza cambiante: pueden ser vistos predominantemente desde su juventud, desde el género, la etnia, el lenguaje, la zona geográfica, etc. Pero también son grupos que cambian según las coyunturas y los contextos, por ejemplo, cuando en las economías nacionales se presentan situaciones de emergencias o crisis económicas, aumentan en determinados porcentajes los grupos de desempleados o con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Vistos en conjunto, parece que están por todos lados, en diferentes espacios sociales, en distintos momentos, y que no hay un territorio específico en el que se encuentren. Esta heterogeneidad genera a la vez una diversidad de medidas que buscan atenderlos, tratando de alejarse del sistema escolar tradicional y buscando maneras específicas de atención para adecuarse a sus condiciones y contextos.

Relacionado con lo anterior, se encuentra el segundo aspecto. Por un lado, llaman la atención los cambios en la concepción de los programas. A diferencia de hace unos veinte años, los programas de ahora son focalizados, modulares,

flexibles, directos, articulan recursos y actores de diferentes niveles de gobierno o de diferentes sectores de la sociedad, exigen al beneficiario una corresponsabilidad, son descentralizados, aspiran a una formación integral, y, en el caso de México, tienen una gran exigencia de transparencia. De acuerdo con estas características, los programas resultarán pertinentes para las necesidades locales, responderán a las necesidades de grupos específicos y serán eficientes. No obstante, falta aún por conocer la verdadera magnitud de sus impactos: qué tanto logran sus objetivos, cómo es la calidad de los servicios que ofrecen, su incidencia real en proporcionar la educación a los grupos a que están dirigidos. En algunos casos se cuenta con datos sobre su cobertura, mientras que en otros existe información sobre casos específicos de atención, pero en general se han evaluado poco, lo que constituye una de las carencias de la investigación en el tema. Por otro lado, sorprende la semejanza con que son diseñados y ejecutados los programas en América Latina. Al respecto, conviene preguntarse sobre el papel de los organismos financieros internacionales, que convencen a los gobiernos nacionales, logran consenso y establecen nuevos lineamientos de política, que en la actualidad se refieren al desarrollo local, la flexibilidad de los programas, su impartición de manera modular, la formación de competencias; sin embargo, es necesario indagar si en la planeación y puesta en marcha de los programas se han considerado las diferencias importantes en las historias institucionales de cada uno de los países y si esta homologación de las acciones no constituye un freno para adecuar las medidas a las necesidades locales y de los grupos a que van dirigidas.

El tercer punto se refiere a las características de los programas gubernamentales. Desde la teoría de la política pública, hay aún un enorme campo que es necesario indagar respecto de los programas de atención a estos grupos que no han sido beneficiarios de la acción escolar: cómo se identifica un problema, quién lo identifica, cómo llega a incorporarse en la agenda pública, qué legislación se genera. En general, en América Latina se requiere un decreto o una ley para llevar a cabo estos programas. Así, primero se legisla, después se destina el presupuesto, luego se institucionaliza el programa y se le adjudican reglas, y por último se eligen las acciones que se pondrán en marcha. Pero además, como programas gubernamentales están sujetos a ciertas restricciones o delimitaciones, por ejemplo, la falta de recursos. Como programas de gobierno, tienen la obligación de buscar la eficiencia. Esto va en contra de la dispersión de acciones y de las acciones complejas. No porque sean programas gubernamentales van a contar con todos los recursos o con una serie de beneficios y capacidades para desarrollarse. Es necesario verlos desde las acciones posibles dentro de un con-

junto de estructuras y reglas creados por los antecesores. En este marco es en el que se puede hablar de la creación de un “espacio de precariedad de acción”, en términos de los recursos humanos y presupuesto de que se dispone, en lo que se asemejan a los programas de las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, vale la pena reflexionar sobre la variedad en que se presenta la oferta de lo que hemos denominado “educación ampliada”: escolaridad formal, educación no formal, capacitación intencional, aprendizajes situados en los espacios laborales y productivos, educación familiar, así como la manera en que se complementan –o se contrarrestan– estos diferentes procesos educativos que influyen necesariamente en el desarrollo de todos. Al respecto, no son desdeñables las tensiones que se presentan –si no es que una abierta competencia– entre algunas dependencias gubernamentales cuando hay coincidencia en el público al que dirigen sus acciones o cuando existe duplicidad de funciones.

A grandes rasgos, estos son algunos de los asuntos que resultará conveniente analizar, con el fin de que la investigación educativa proporcione un mayor conocimiento sobre la manera en que se desenvuelven y los gobiernos nacionales tomen medidas de política para alcanzar la educación ampliada para todos.

Bibliografía

- Cervini, Rubén; Emilio Tenti Fanfani (2004) *Notas sobre la masificación de la escolarización en seis países de América Latina*. (Foro de Debate, 1) Organizado por SITEAL; IPE; OEI. http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/debatesV1/uti/download_attach.asp?TipoDownload=ARTICULO&DebateID=23&ArticuloID=15
- De Ibarrola, María (1998) *Desafíos clave a la educación en América Latina*. Ponencia presentada en la Conferencia Educational Reforms and Hemispheric Cooperation in the Americas, Toronto, Canadá, Canadian Foundation for the Americas, 1998.
- . (2004) Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social. Buenos Aires: IPE; RedEtis; IDES. (Tendencias y debates 1)
- . (2004) *Tendencias en educación y equidad en América Latina*. Comentario crítico a los artículos de Cervini, Tenti Fanfani y Schwartzmann. (Foro de Debate 1) Organizado por SITEAL; IPE; OEI dedicado al análisis de la equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/debatesV1/uti/download_attach.asp?TipoDownload=ARTICULO&DebateID=23&ArticuloID=19
- Jacinto, Claudia (Coord.) (2004) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía; Ministerio de Educación; Ministerio del Trabajo; RedEtis.
- Muñoz García, Humberto; Bracho, Teresa; de Ibarrola, María; Rodríguez, Roberto; Gómez; Schmelkes, Sylvia (1998) Educación y desigualdad social. Debate. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. v.3, n. 6, jul.-dic.

- OECD (2004) *Learning for Tomorrow's World. First results from PISA* (Programme for International Student Assessment). París, 2003. http://pisaweb.acer.edu.au/oecd_2003/oecd_pisa_data.html
- PNUD; UNESCO; Banco Mundial; UNICEF (1990) *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Una visión para el decenio de 1990*. Documento de referencia. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo.
- Reimers, Fernando (2002) Unequal schools, Unequal chances. The Challenges to equal opportunity in the Americas. *Hispanic American Historical Review*. v. 82, n. 2. p. 349-350.
- Rivero, José (1999) *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*. Lima: Tareas.
- Schwartzmann, Simón (2004) *Acceso y retraso en la educación en América Latina*. (Foro de Debate 1) Organizado por el SITEAL; IIPE; OEI. http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/debatesV1/uti/download_attach.asp?TipoDownload=ARTICULO&DebateID=23&ArticuloID=13
- Sistemas de información de tendencias en América Latina (2003) Del trabajo a la escuela: equidad y exclusión entre los adolescentes de cuatro países de América Latina. *Boletín SITEAL*. n. 1. http://www.siteal.iipe-oei.org/boletin/pdf/SITEAL_Boletin-01.pdf
- Tokman, Víctor (2004) De la informalidad a la modernidad. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación en la economía informal*. Montevideo, Cinterfor. n. 155. p. 9- 31.
- UNESCO; IDRC (1993) *Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción*. Santiago de Chile.
- UNESCO (2005) *EFA Global monitoring report 2005*. http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=35939&URL_DO=DO_TOPIC &URL_SECTION=201.html
- World Bank (1995) *Priorities and strategies for education. A World Bank review*. Washington : World Bank.
- . (2005). *Expanding opportunities and building competencies for young people. A new agenda for secondary education*. Washington: The World Bank. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION0,contentMDK:20543206~menuPK:738179~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>

LAS EXCLUSIONES EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN CHIAPAS, YUCATÁN Y EL DISTRITO FEDERAL

Manuel I. Ulloa

Presentación

En el Informe de labores de la Secretaría de Educación Pública 1997-1998¹ se afirmaba:

“Estimaciones derivadas de los resultados del Censo de Población efectuado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1995 permiten afirmar que actualmente hay en el país alrededor de un millón 250 mil personas entre seis y catorce años de edad que no asisten a la escuela. Considerando que en 1990 la cifra alcanzaba los 2.8 millones y que para 1995 se había logrado reducir a 1.5 millones, se espera que para el año 2000 no habrá más de un millón de niños y jóvenes en edad escolar al margen de los servicios educativos, que es la meta prevista por el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.”

Sin embargo, tras efectuarse el XII Censo General de Población y Vivienda en el año 2000, los datos registraron más de dos millones de niños (2.147.882) de entre cinco y 14 años de edad que se encontraban excluidos de la escuela; de ellos, 1.617.710 tenían entre seis y 14 años. ¿Qué ocurrió? ¿Por qué aumentaron los niños que no asistían a la escuela entre 1998 y el año 2000? ¿O había más niños fuera de la escuela desde entonces, y se manipularon las cifras en el Informe de labores de la SEP, para simular que las metas del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se iban cumpliendo? Y, en este último caso, ¿qué significó el incumplimiento de los compromisos establecidos en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000?

| 1 Secretaría de Educación Pública, Informe de labores 1997-1998, p. 18, penúltimo párrafo.

Lo primero que debemos reflexionar es que las metas de los programas que no se cumplen no son solo números; se trata, fundamentalmente, de vidas irrepetibles de niños mexicanos que quedaron excluidos, probablemente para siempre, de su derecho a la educación, que el artículo 3° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación del Estado –federación, estados y municipios– garantizarles.

También debemos preguntarnos ¿qué va a ser del mañana de esos niños, a quienes se excluyó en su derecho a la educación?, y ¿cuál puede ser el futuro de un país que no vuelve los ojos y se preocupa por ellos, en el contexto de las sociedades del conocimiento?

Este documento ofrece un resumen acerca de la situación de las exclusiones de la educación básica, con base en los resultados más relevantes de los estudios “Ni una niña o niño sin ejercer su derecho a la educación”, que forman parte de los esfuerzos que realizan el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y los gobiernos de los estados de Chiapas, Yucatán y del Distrito Federal, en este último caso con la participación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por medio de la entonces Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal (SSEDF), hoy Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, con el fin de contribuir al acceso y permanencia universal en una educación básica de calidad de todos los niños en cada una de esas entidades, dentro de un contexto de reconocimiento y respeto a su cultura e identidad.

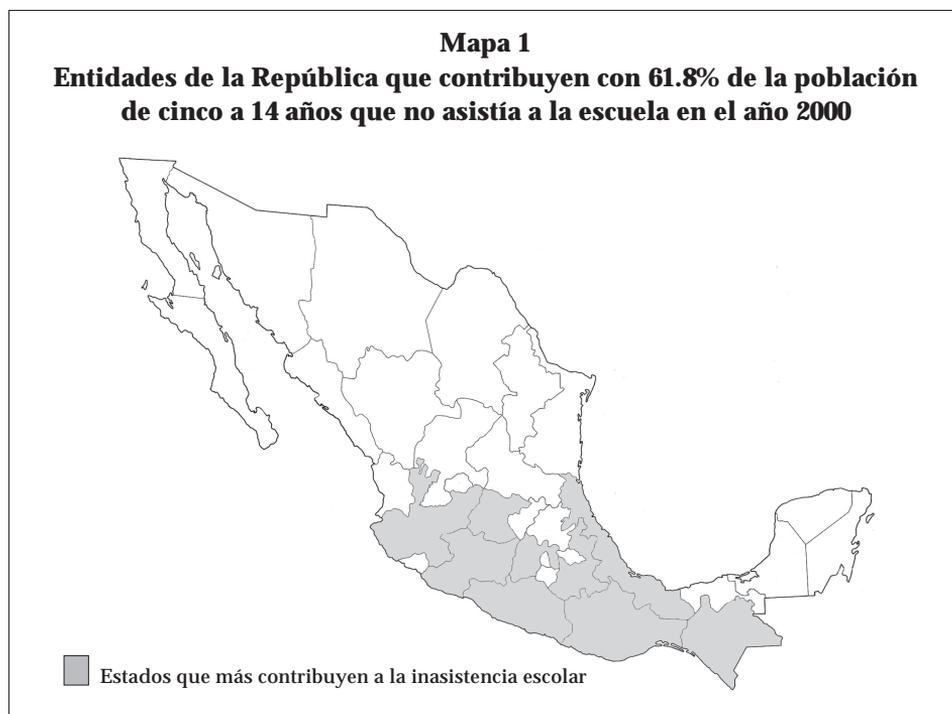
En el marco de esos convenios y en común acuerdo con los gobiernos de dichos estados y la SSEDF, UNICEF gestionó la asistencia del Centro de Estudios en Economía de la Educación (CEEE) para realizar, en cada entidad, los estudios que permitieran identificar, ubicar y cuantificar a la población infantil excluida de los servicios de la educación básica.

El propósito que anima al CEEE a elaborar estos estudios es contribuir a generar la voluntad y el compromiso de toda la sociedad, con el fin de que todos los niños en nuestro país logren ejercer su derecho a la educación, con posibilidades de desarrollar plenamente sus capacidades físicas, intelectuales y afectivas.

En este sentido, la sistematización y divulgación de la información relacionada con la inequidad y la exclusión es fundamental para que la sociedad mexicana asuma y esté en condición de exigir, a los tres niveles de gobierno, el cumplimiento de sus obligaciones, que garantice que todos los niños accedan, permanezcan en la escuela y se promuevan oportunamente. Asimismo, para que las escuelas a las que acuden cuenten con docentes con formación y vocación pedagógica, actualizados en los contenidos y en los métodos con los que los impar-

ten; con infraestructura, equipamiento y materiales suficientes que favorezcan en los alumnos procesos de aprendizaje pertinentes y relevantes.

Para introducirnos en el tema, hagamos un primer acercamiento a la situación nacional, mediante dos análisis sincrónicos. El primero de ellos permite determinar la magnitud de la contribución de cada unidad territorial, en este caso de cada entidad, a la inasistencia escolar total en el país. Este análisis mostró que nueve de las 32 entidades concentraban más de 61% de la población infantil que no asistía a la escuela; de mayor a menor contribución figuran los estados de México, Veracruz-Llave, Chiapas, Puebla, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Guanajuato, Oaxaca y Guerrero (ver mapa 1).



El segundo análisis permite identificar en qué entidades es mayor la inasistencia, respecto de su población en edad escolar, es decir, en qué proporción los niños que residen en cada estado no asisten a la escuela. De acuerdo con este segundo análisis, 13 estados se ubican por arriba de la media nacional de inasistencia escolar, que era de 9.8% (9.5 para los hombres y 10% para las mujeres). En orden decreciente figuran: Chiapas, con 18.3%; Guerrero, 13.3%;

Michoacán de Ocampo, 13.2%; Oaxaca, 12.4%; Puebla, 12.0%; Veracruz-Llave, 11.8%, y, Guanajuato, 11.3%. Como se puede apreciar, las primeras siete entidades forman parte también de los nueve estados que más contribuían a la inasistencia escolar; a ellos se suman, en este segundo grupo, Zacatecas, con 10.9%; Morelos y Sinaloa, con 10.6%; Baja California, 10.4%; Chihuahua, 10.2%, y, Durango, 10.1% (ver mapa 2). No figuran en cambio, en este último grupo, los estados de México (9.2%) y Jalisco (7%), debido a que su índice de inasistencia se ubica por debajo de la media nacional (9.8 por ciento).



Avancemos ahora, en una segunda aproximación, a los principales resultados de la investigación en los estados de Chiapas y Yucatán y en el Distrito Federal.

Los análisis sincrónicos en Chiapas, Yucatán y el Distrito Federal

En Chiapas, 22 de los 118 municipios que integran la entidad concentraban más de 50% de la población infantil que no asistía a la escuela; entre ellos estaban los de Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas y Comitán, es decir, aquellos con mayores concentraciones urbanas de población y en los que se dispone de más servicios públicos de educación. Esta situación constituyó una sorpresa, ya que el gobierno federal señalaba como causa fundamental de inasistencia a la escuela el hecho de que la población “habita en pequeñas localidades aisladas y dispersas, fuera del área de influencia de alguna comunidad urbana y lejos de una carretera, lo que dificulta el acceso a todo tipo de servicios.”²

Sin embargo, la mayoría de los niños de cinco años que no asistía a la escuela en esos 22 municipios contaba, en las localidades en que residía, con servicios públicos de educación preescolar (79.3% en promedio, con un recorrido de la variable desde 56% en Motozintla hasta 99% en Tuxtla Gutiérrez). Asimismo, en el grupo de seis a 14 años, la mayoría de los niños que no asistía a la escuela en esos municipios contaba con servicios de educación primaria (87.3% en promedio, con un recorrido de la variable desde 76% en Villa Corzo hasta 99% en Tuxtla Gutiérrez).

Resultados semejantes se obtuvieron en Yucatán, donde más de 54% de la población que no asistía a la escuela se concentró en 10 de los 106 municipios, que son los de mayor población y predominantemente urbanos, lo que significa que disponen de mayor infraestructura de servicios escolares y ofrecen mayores oportunidades de educación para la población en edad escolar que reside en ellos. Entre estos municipios se encuentran los de Mérida, Tizimín, Valladolid, Kanasín, Tekax, Ticul, Chemax y Oxkutzcab.

En efecto, 96.2% de los niños de cinco años que no asistían a la escuela contaban, en las localidades en que residían, con servicios públicos de educación preescolar (con un recorrido de la variable entre 89% en Tizimín y 100% en Peto) y en el grupo de seis a 14 años contaba con servicios de educación primaria 96.5% de los niños que no asistían a la escuela (con un recorrido de la variable entre 87.9% en Chemax y cien por ciento en Peto).

En cuanto al Distrito Federal, más de 50% de la población infantil que no asistió a la escuela se concentró en las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, las cuales, a su vez, son las de mayor participación

| 2 Secretaría de Educación Pública, Informe de Labores 1997-1998, pp. 18 y 19.

en la población de la Ciudad de México. Sin embargo, al efectuar el análisis de la población en edad escolar que no asistía a la escuela y no contaba con servicios escolares en las delegaciones de Milpa Alta, Iztapalapa y Gustavo A. Madero,³ encontramos resultados que contrastan con los registrados en Chiapas y sobre todo en Yucatán. En la delegación de Milpa Alta, 42.9% de los niños de cinco años que no asistían a la escuela no contaban con el servicio de preescolar en las localidades en que residían; en Iztapalapa no contaba con jardines de niños en sus colonias o barrios 11.3% y, en Gustavo A. Madero, 18.3 por ciento.

Por su parte, no contaba con escuelas primarias en las localidades en que vivían 35.4% de la población de seis a 11 años de Milpa Alta; en Iztapalapa 17.7% de dicho grupo de edad no contaba con escuelas primarias en sus colonias, barrios y unidades habitacionales, porcentaje que llegó a 21.9% en Gustavo A. Madero. En la delegación de Milpa Alta, la mayoría de la población de 12 a 14 años que no asistía a la escuela (72.2%) no contaba con servicio de secundaria en las localidades en donde residía, mientras que en Iztapalapa no contaba con escuelas secundarias en sus colonias, barrios o unidades habitacionales 42.4% y, en Gustavo A. Madero, 46.8 por ciento.

El segundo análisis sincrónico se elaboró con el propósito de medir la intensidad de la inasistencia escolar en cada municipio de los estados y en las delegaciones del Distrito Federal, mediante el índice correspondiente.

En Chiapas, este análisis mostró que los municipios con los más altos índices de inasistencia escolar correspondieron a aquellos considerados predominantemente rurales, con índices de marginación “Alta” y “Muy alta”,⁴ y que, a la vez, albergan a una población que en su mayoría habla lenguas indígenas, que carece de servicios escolares o que, si cuenta con ellos, son insuficientes y generalmente de mala calidad.

Con los instrumentos del estudio, se identificaron las localidades que no cuentan con servicios de educación preescolar y primaria y en las cuales ningún niño asiste a la escuela, lo que permite suponer que no les es posible acceder a escuelas de otras poblaciones. La relación elaborada a partir de los análisis del estudio en el estado de Chiapas demostró la necesidad de crear, para el siguiente ciclo escolar 2004-2005, 245 nuevos servicios de preescolar que cumplan con los requisitos que impone la Dirección General de Planeación, Programación y Pre-

3 Para el Distrito Federal se elaboró un estudio de conjunto, por delegaciones, así como tres estudios en el nivel de localidades, barrios, colonias o unidades habitacionales para las delegaciones de Milpa Alta, Iztapalapa y Gustavo A. Madero; en estos últimos estudios se incluyeron, por vez primera en estudios de esta naturaleza, análisis por manzanas.

4 Índices de marginación elaborados por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

supuesto de la SEP del gobierno federal para el establecimiento del servicio,⁵ los cuales favorecerían la incorporación de 2.096 niños de cinco años de edad, así como de 220 servicios de educación primaria, que permitirían incorporar 1.746 niños de seis a 14 años de edad.

Una de las causas de inasistencia escolar de la población de seis a 14 años y la principal del abandono escolar que se identificó fue que, en varias localidades, no se ofrece el servicio de secundaria, lo que obliga a los egresados de sexto de primaria, en el mejor de los casos, a una migración escolar y, en el peor, a dejar la escuela, sin concluir su educación básica.

Una relación completa de las localidades de todos los municipios del estado que se encontraban en este caso y cumplían con los requisitos de normatividad de la SEP para el establecimiento del servicio de secundaria (al menos 12 alumnos inscritos en sexto grado de primaria para telesecundaria u 80 para secundaria general o técnica, de los cuales 50% o más deben ser de la localidad) permitió demostrar la necesidad de crear 793 nuevos servicios que favorecerían la incorporación potencial a primer grado de secundaria de 15.979 egresados de primaria.

En el estado de Yucatán, los municipios con más altos índices de inasistencia escolar correspondieron a aquellos que albergan a una población que mayoritariamente habla lengua maya y que en su mayoría son de “Alta” y “Muy alta” marginación pero que, a diferencia de Chiapas, son considerados predominantemente urbanos debido a que en su cabecera municipal reside la mayor parte de su población.

Un equipo interinstitucional, conformado por personal de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY) y de la Delegación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) en la entidad, elaboró, con asistencia del CEEE, diagnósticos para cada uno de los 106 municipios del estado. Los diagnósticos municipales se realizaron asociados a los procesos de inscripciones anticipadas y de programación detallada (Prodet), que anualmente efectúa el área de planeación de la SEGEY, y con los cuales se identificaron, para cada localidad, los servicios escolares cuya nueva creación, expansión o ampliación se justificaba.

En el Distrito Federal, de acuerdo con este segundo análisis, las delegaciones de Milpa Alta, Iztapalapa y Xochimilco registraron los más altos índices de inasistencia. Si consideramos a todas las delegaciones ubicadas por arriba de la media del Distrito Federal en cada grupo de edad (10.5% para cinco años; 2.5%

5 Estas normas, de carácter administrativo y de cuarto o quinto orden en el marco normativo, se antepone al ejercicio del derecho a la educación consagrado en el artículo 3° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el cual debieran facilitar en vez de obstruir.

para niños de seis a 11 y 5.8% para alumnos de 12 a 14 años), las listas se amplían para incluir a otras delegaciones de la periferia, con áreas rurales en su territorio:

- Milpa Alta registró la mayor exclusión de su población de cinco años: 18 de cada cien; Iztapalapa, 14 de cada cien; Xochimilco y Tláhuac, 13 y, Tlalpan, 11 de cada cien.
- Milpa Alta e Iztapalapa mostraron las mayores exclusiones de su población infantil en el grupo de seis a 11 años: 31 de cada mil, mientras que en Xochimilco fueron 28 y en Tlalpan 26 de cada mil.
- Iztapalapa fue la delegación con el más alto índice de exclusión en el grupo de población de doce a 14 años: 73 de cada mil; le siguieron Milpa Alta con 71; Xochimilco, 64; Álvaro Obregón, 63; Tláhuac y Tlalpan, 61; La Magdalena Contreras, 60, y, Cuajimalpa de Morelos, 59 de cada mil.

En los estados de Chiapas y Yucatán, secretarías de Educación mostraron interés en participar en el desarrollo de los estudios correspondientes. No fue el caso de la Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Sin embargo, con el fin de ilustrar las posibilidades que brinda la información del estudio en el Distrito Federal para fortalecer los procesos que desarrollan las áreas de planeación, el CEEE aplicó, para la delegación de Milpa Alta, algunos de los instrumentos que utilizaron en Chiapas y Yucatán los equipos de planeación de sus respectivas secretarías, con resultados como los que se presentan a continuación.

Para las inscripciones anticipadas del mes de febrero de 2005, era necesario tener en cuenta que, al ampliarse la obligatoriedad del segundo grado de preescolar para la población de cuatro años, la demanda social esperada para preescolar en el ciclo escolar 2005–2006 era de 4.208 niños de cuatro y de cinco años.⁶

En el análisis advertimos que en las localidades urbanas se presenta una paradoja que obedece, por una parte, a que en cuatro de ellas se necesitaba prever un incremento de alumnos en la matrícula y, por otra, en cinco la matrícula excedía a la demanda; mientras que en localidades rurales se requería de un esfuerzo que permitiera incorporar a 304 niños al sistema educativo.

En las localidades urbanas de Santa Ana Tlacotenco, San Salvador Cuauhtenco, San Pablo Oztotepec y San Pedro Actopan se requiere un esfuerzo que permita incorporar en preescolar a 115, 60, 39 y 9 niños, respectivamente.

Dentro de las localidades rurales destacan por la población que tienen para cursar segundo y tercero de preescolar y que carecen de este servicio: San Isidro

6 Las cifras del total de la población estimada no corresponden a la suma de esta población por cada una de las localidades, debido al redondeo de decimales.

Cuatepec, Cazahuastitla, Zacaxontlicpa, Xoctonco, Mecalco, Santa Catarina (Piedra Blanca), Paraje Cuauhtetec, Zacuaztitla, Tetexaloca, Barranca Seca (Pozo 8 camino a San Francisco), Coametzú, Cuacuahotilpa, Santa Rosa, La Herradura (Séptima Curva), Xaluis (Ixtahuaca), Prolongación Zaragoza, Maxuloco (Barrio Cruztitla), San Marcos, Omaxal, Tepetenco, Tlacaxalt, San Paocotitla, Chichilecas y Colonia Teziuhtepec. En ellas se necesita crear escuelas en la modalidad comunitaria o indígena, pero con personal que cuente con formación docente; con esta acción se podría beneficiar a 143 niños.

Además, es necesario asegurarse de que 161 niños de cuatro y cinco años de edad que residen en 90 localidades rurales de Milpa Alta (incluidos ocho menores que residen en localidades de una vivienda y otros tres en localidades de dos viviendas) puedan incorporarse a la educación básica en otras comunidades que cuenten con este servicio. Para lograrlo, en cada uno de estos casos es necesario informarse si estos niños requieren y cuentan con apoyos compensatorios provenientes de los distintos niveles de gobierno o de instituciones públicas o privadas que les permitan asistir a la escuela, y en caso de necesitar apoyo y no contar con él, efectuar, junto con el o los beneficiarios, las gestiones tendientes a obtenerlos.

La demanda social para primero de primaria en el ciclo escolar 2005–2006 estaba conformada por 2.110 niños de seis años,⁷ lo que implicó prever un incremento de 152 alumnos en las localidades rurales de la delegación, sin embargo, esto encierra una paradoja: por una parte, se requieren esos nuevos lugares y, por otra, para la totalidad de las localidades urbanas hay 510 alumnos que exceden a la demanda social que reside en ellas.

En cuatro localidades rurales, de acuerdo con la normatividad vigente, se justificaría la creación de escuelas primarias de modalidad general o indígena, según el caso, dado que poseen la población demandante necesaria para ser atendida con esas modalidades: San Isidro Cuatepec, con siete niños para ingresar a primero de primaria, aparte de 33 niños de siete a once años; Cazahuastitla, con seis niños de seis años y 30 de siete a once años; Zacaxontlicpa, con cinco niños de seis años y 24 de siete a once años, y Xoctonco, con seis de seis años y 21 de siete a once años. Además, a estas nuevas escuelas podrían concurrir niños en edad escolar de otras localidades aledañas o, bien, crear en otras localidades escuelas de concentración con estas características.

Otras localidades rurales con población del grupo de edad de seis a 11 años, con cinco o más niños, también podrían ser atendidas por un servicio similar al modelo comunitario del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), pero

7 Las cifras del total de la población estimada no corresponden a la suma de esta población por cada una de las localidades, debido al redondeo de decimales.

con personal que cuente con formación profesional docente. En este caso se encuentran 100 niños que viven en 64 comunidades.

Adicionalmente, será necesario prever la incorporación, en localidades que cuenten con servicios escolares, para siete niños de otras 27 localidades, de tres o más viviendas, y para seis niños que viven en localidades de una y dos viviendas. Para lograr que cada uno de estos niños asista a la escuela, es necesario investigar, mediante trabajo de campo, con el fin de conocer su nombre y apellido y saber si requieren y cuentan con apoyos compensatorios, provenientes de los distintos niveles de gobierno y/o de organizaciones e instituciones públicas y privadas que les permitan asistir a la escuela. En caso de necesitar apoyo y no contar con él, se requerirá que las autoridades y miembros de organizaciones de la sociedad civil realicen, junto con las familias de los beneficiarios, las gestiones tendientes a obtenerlos.

Debido a que se ofrecen servicios de preescolar y primaria solo en las nueve localidades urbanas de la delegación, pero en ninguna de sus 170 localidades rurales, la emigración de egresados de primaria para continuar su educación básica se limita a esas localidades, sin embargo, aun con estas restricciones, en el estudio se identificaron las siguientes necesidades:

En San Salvador Cuauhtenco se justifica la creación de una secundaria general o técnica. Esto tiene como fundamento o queda sustentado por tres consideraciones: 1) se requiere un esfuerzo necesario equivalente a la creación de 233 lugares nuevos por los alumnos egresados de sexto de primaria; 2) la emigración de 86.5% de los alumnos para estudiar en secundarias generales y/o técnicas en otras localidades, y 3) que la telesecundaria es un servicio que no cuenta con laboratorios ni goza de la preferencia que tiene la población por una secundaria general o técnica. (En estas condiciones se debería sustituir este servicio por una secundaria general o técnica.)

En San Lorenzo Tlacoyucan es necesaria la creación de una secundaria general o técnica. Esto tiene como fundamento o queda sustentado por tres aspectos: 1) se requieren 52 lugares nuevos para los alumnos egresados de sexto de primaria; 2) la emigración de 55.1% de los alumnos para estudiar en secundarias generales y/o técnicas, y 3) la población que acude a estudiar a otras localidades para cursar este nivel escolar, debido a que la secundaria que existe en la localidad es para trabajadores; esta situación se agrava para los niños que no pueden emigrar y deben cursar sus estudios en una secundaria para adultos. (Se debería sustituir este servicio por una secundaria general o técnica.)

Aunque solo se requiere de un lugar más para este ciclo escolar, en Santa Ana Tlacotenco es necesario establecer una secundaria general o técnica, debido

a que 1) 2.4% de los egresados de primaria emigra a otras localidades para estudiar, y 2) la única secundaria pública que existe en la localidad es para trabajadores por lo que 202 niños de entre 11 y 14 años reciben educación en esta modalidad para adultos. La otra secundaria con que cuenta la localidad es particular y muchas familias no pueden y no deben pagar por la educación a la que tienen derecho. (Se debería sustituir la secundaria para trabajadores por una secundaria general o técnica.)

Primera conclusión

Con base en la combinación de los resultados de los análisis sincrónicos, podemos apreciar que estamos enfrentando una nueva realidad en la que, por una parte, persisten exclusiones atribuibles a la dispersión y aislamiento a los que está asociada la carencia o insuficiencia de servicios escolares, como se muestra en los municipios o delegaciones con los más altos índices de inasistencia escolar. Pero, ante esa situación esperada, se hace presente otra, que es predominante: la inasistencia de población en edad escolar que reside en las principales concentraciones urbanas y cuenta con servicios escolares, incluidas las capitales de Chiapas y Yucatán, y en las que su población infantil no asiste a la escuela debido a otras razones.

En el Distrito Federal, en las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, pero principalmente Milpa Alta la inasistencia escolar se une al hecho de no disponer de servicios escolares en las localidades, barrios, colonias y unidades habitacionales en donde reside la población en edad escolar que no asiste a la escuela.

La “deserción escolar”, componente de la inasistencia escolar

Otro resultado relevante de los estudios que el Centro de Estudios en Economía de la Educación realizó en Chiapas, Yucatán y el Distrito Federal es el hallazgo de que parte de la población que no asistía a la escuela en el momento del censo había estado inscrita al inicio del ciclo escolar 1999-2000, pero había abandonado la escuela antes del levantamiento censal. En el estado de Chiapas, la población que abandonó la escuela durante el ciclo escolar 1999-2000 podría explicar hasta 12.9% de los niños de cinco a 14 años que no asistían a la escuela, mientras que en Yucatán podría explicar hasta 26.3 por ciento.

En cuanto al Distrito Federal, encontramos una situación diferenciada entre la población de cinco años y el grupo de edad de seis a 14 años. En el primer caso, una vez iniciadas las clases, en los jardines de niños se siguen inscribiendo alumnos que, en el caso de la Ciudad de México, suelen ser más que los que se dan de baja durante el ciclo escolar, por lo que, a fin de año, los registros indican una cantidad mayor de alumnos de cinco años que los inscritos al inicio, en todos los ciclos escolares analizados.⁸

En cambio, para el grupo de edad de seis a 14 años, la “deserción escolar” registrada en primaria y secundaria podría explicar hasta 55% de la población de ese grupo de edad que no asistía a la escuela; al desagregar esta información por subgrupo de edad, hasta 45.0% de la población de seis a 11 años que no asistía a la escuela se podría explicar por ese subgrupo que la abandonó durante el ciclo escolar 1999-2000. En el caso del subgrupo de 12 a 14 años, podría explicarse hasta 63.8%, es decir, casi dos de cada tres niños de ese grupo de edad que el censo registró que no asistían a la escuela.

De esa manera, queda de manifiesto que la incapacidad del sistema escolar para retener a los alumnos que logran incorporarse a él tiene un gran peso en la población en edad escolar que no asiste a la escuela. Por ejemplo, en el estado de Yucatán, en el censo del año 2000, 26.3% de los 29.637 niños de cinco a 14 años que no asistían a la escuela podría explicarse por la deserción de alumnos que habían estado inscritos al inicio del ciclo escolar; en el ciclo escolar 2003-2004, el porcentaje ascendía a 39.7% y, en el ciclo escolar 2004-2005, a 68.6 por ciento.

Como puede apreciarse en este ejemplo, a medida que la demanda social ha ido disminuyendo y la incorporación a la escuela de la población en edad escolar ha ido aumentando, la “deserción” está adquiriendo un peso relativo, cada vez mayor, en la inasistencia escolar.

Segunda conclusión

El sistema escolar presenta una incapacidad significativa para retener a los alumnos más vulnerables a la exclusión que ingresan a él y a quienes la escuela, empleando terminología castrense, llama “desertores” para tratar de lavarse las manos acerca de las causas de su salida.

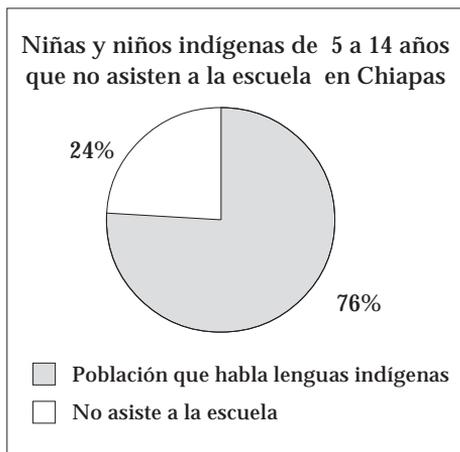
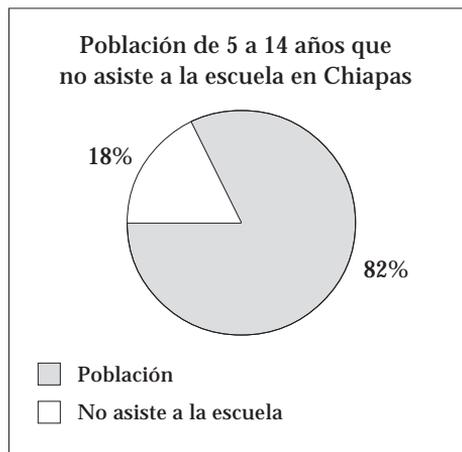
8 Varias de las altas y bajas de alumnos durante el ciclo escolar pueden corresponder a cambios de escuela de alumnos ya inscritos al inicio del ciclo escolar.

Los grupos de población especialmente vulnerables a la exclusión escolar

a) La población de 5 a 14 años que habla lenguas indígenas

En Chiapas, 24.5% de la población de cinco años y más habla lenguas indígenas,⁹ y en 36 de los 118 municipios la mayoría de sus habitantes las hablan. La población de cinco a nueve años de edad, según el censo del año 2000, era de 518.550 niños; de ellos, asistían a la escuela 413.297 y no concurrían 97.498, equivalente a 18.8%. Sin embargo, este promedio oculta una grave desigualdad entre quienes hablan lenguas indígenas y quienes no, pues los primeros presentan un índice de inasistencia de 24.9%, mientras que para los segundos es de 16.7 por ciento.

Una situación similar se presenta en el grupo de 10 a 14 años, integrado por 488.791 niños en el año 2000, de los cuales 400.384 asistían a la escuela y 86.588 no, con 17.7% de inasistencia. En este grupo etáreo, la inasistencia de la población que habla lenguas indígenas fue de 23.6%, en tanto que la de quienes no las hablan fue de 15.6 por ciento. Las diferencias de género agravan, para este grupo de edad, la exclusión de la población femenina con 28.4% de inasistencia, en tanto que la población masculina que habla lenguas indígenas registró un índice de inasistencia de 18.9 por ciento.

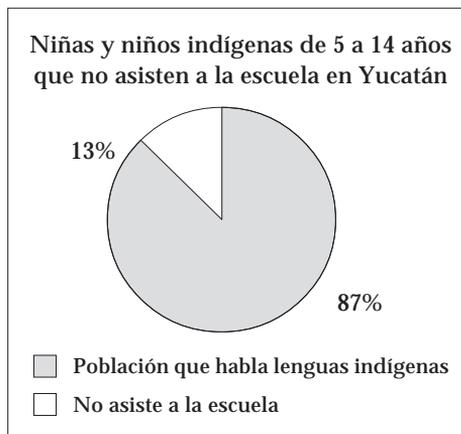
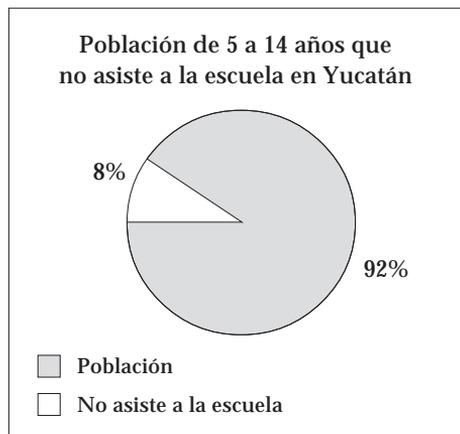


9 Las principales lenguas indígenas que se hablan en Chiapas son: tzotzil, 36%; tzeltal, 34.4%; chol, 17.4%; zoque, 5.1%, y tojolabal, 4.7%, además de otras que son predominantes en el ámbito municipal o local como: mame, kajobal, chuj, zapoteco, cakchiquel, motocinteco y jalcateco.

En Yucatán la población de cinco años y más hablante de lengua maya era de 549.532 habitantes en el año 2000, lo que representó 37.3% de la población de cinco años y más; el municipio que reportó el mayor porcentaje de mayahablantes fue Tahdziú (99.6%) y, el menor, Dzilam de Bravo (7.9%). Cabe señalar que, en 68 municipios de los 106 que integran la entidad, más de 50% de su población habla lengua maya.

Según el censo del año 2000, la población de cinco a nueve años de edad era de 185.605 niños; de ellos, asistían a la escuela 169.867 y no concurrían 13.931, equivalente a 7.5%. Pero este promedio oculta una grave inequidad: quienes son mayahablantes tienen un índice de inasistencia de 11.2%, que contrasta con 6.6% de quienes no hablan maya.

La desigualdad se acentúa en el grupo de 10 a 14 años, integrado por 183.581 niños, de los cuales 167.545 asistían a la escuela y 15.706 no, con un índice de inasistencia de 8.5%. En este grupo etéreo la inasistencia de la población mayahablante fue de 14.3%, en tanto la de quienes no hablaban lengua maya fue de 6.5 por ciento. En este último grupo de edad, la exclusión de la población femenina cuenta con un índice de 17.7%, en tanto que los varones que hablan maya registraron un índice de inasistencia de 11 por ciento.



En el Distrito Federal, 1.8 % de la población de cinco años y más habla lenguas indígenas;¹⁰ la delegación que reportó la mayor proporción de hablantes de

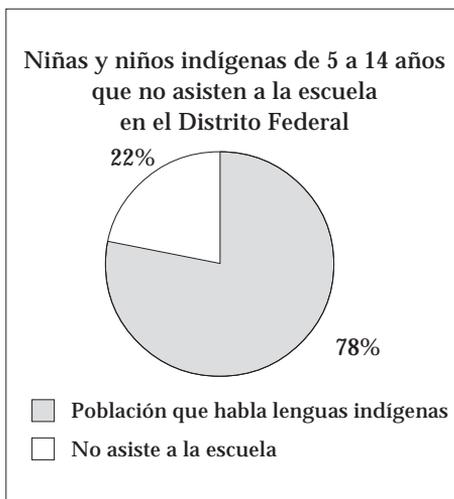
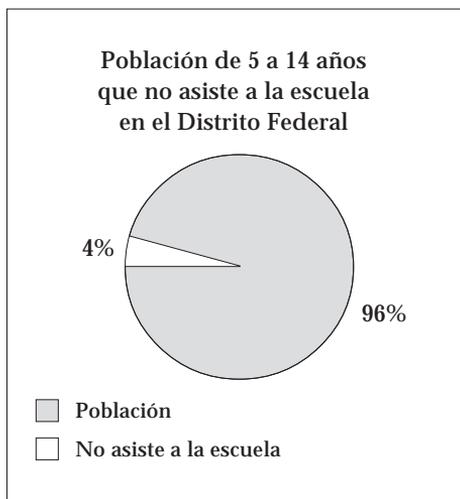
¹⁰ Las principales lenguas indígenas que se hablan en el Distrito Federal son: náhuatl, 26.4%; otomí, 12.1%; mixteco, 11.3%; zapoteco, 10.0%; mazahua, 6.8%; mazateco, 6.1%, y totonaca, 3.4%, así como otras 62 que constituyen una gran diversidad etnolingüística en la capital de la nación.

lenguas indígenas fue Milpa Alta (4.5%) y, la menor, Azcapotzalco (1.3%). Las delegaciones con mayor número de hablantes de lenguas indígenas fueron Iztapalapa y Gustavo A. Madero; en tanto Cuajimalpa de Morelos cuenta con el menor número.

Los datos del censo del año 2000 indican que la población de cinco a nueve años de edad en el Distrito Federal era de 764.094 niños, de los cuales asistían a la escuela 718.817 y no concurrían 32.584, equivalente a 4.26%. No obstante, los 3.707 niños de este grupo de edad que hablan lenguas indígenas registran un índice de inasistencia mayor (15.89%) que aquellos que no las hablan (4.25%). La población femenina hablante de lenguas indígenas en este grupo de edad que no asiste a la escuela representa 17.70%, mientras que la masculina registró un índice de 14.16 por ciento.

La desigualdad entre la población que habla lenguas indígenas y quienes no, se acentúa en el grupo de 10 a 14 años, integrado por 742.986 niños, de los cuales 709.274 asistían a la escuela y 31.938 no, con un índice de inasistencia de 4.30%. En este grupo etéreo la inasistencia de la población que habla lenguas indígenas fue de 26.10%, en tanto que la de quienes no las hablan fue de 4.16 por ciento.

Las diferencias de género aumentan en este grupo de edad la exclusión de la población femenina que habla lenguas indígenas, con un índice de inasistencia de 33.50%, mientras que para la población masculina fue de 17.71%. Lo anterior significa que una de cada tres niñas que hablan lenguas indígenas de este grupo etéreo no puede ejercer su derecho a la educación, en tanto que uno de cada seis niños está en ese mismo caso.



En el ciclo escolar 2004-2005, la educación para la población que habla lenguas indígenas en Chiapas, Yucatán y Distrito Federal presentaba una realidad muy distante de lo que establecen el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II del apartado B; el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; la convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y la declaración sobre los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

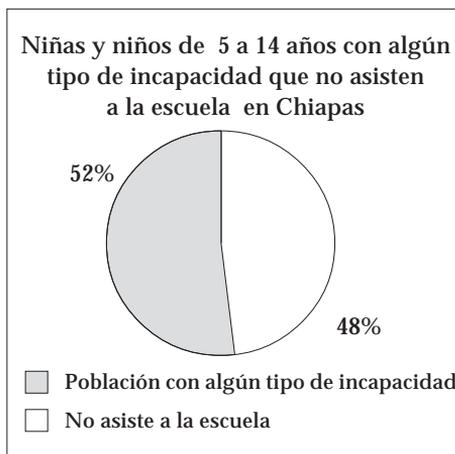
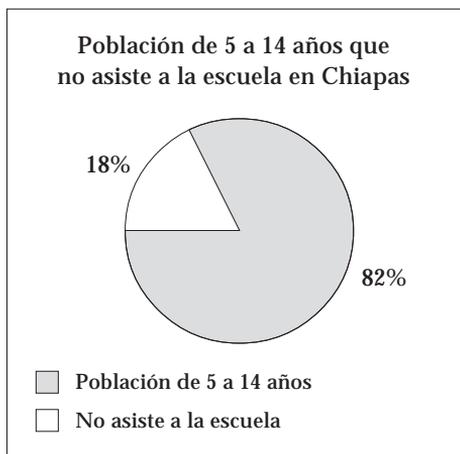
Por ejemplo, en el ciclo escolar 2004-2005 en 31 de los 106 municipios del estado de Yucatán no se ofrecen los servicios de preescolar en la modalidad de educación bilingüe; la exclusión es más grave en 30 de esos municipios, pues en ellos no se ofrece educación primaria, contrariando el Estado de Derecho.

Es pertinente subrayar que una meta establecida en el Programa Estatal de Educación 2001-2007 del estado de Yucatán es atender por lo menos a 90% de la población indígena en edad escolar, mediante los programas de educación intercultural bilingüe, y que el “Objetivo 3. Impulsar la educación intercultural bilingüe para mejorar la calidad de la educación que se ofrece a la población mayahablante de nuestro Estado” plantea como una de sus acciones: “Asegurar que la educación secundaria tenga características de interculturalidad y bilingüismo para alumnos de procedencia indígena”.

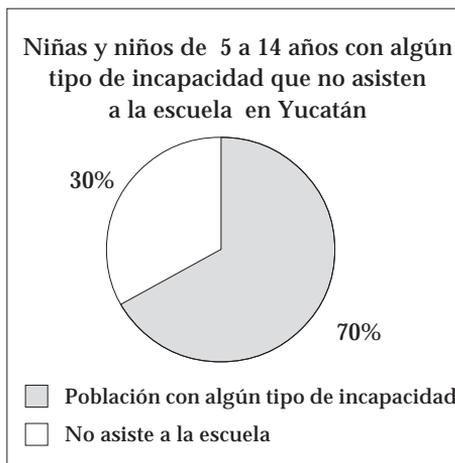
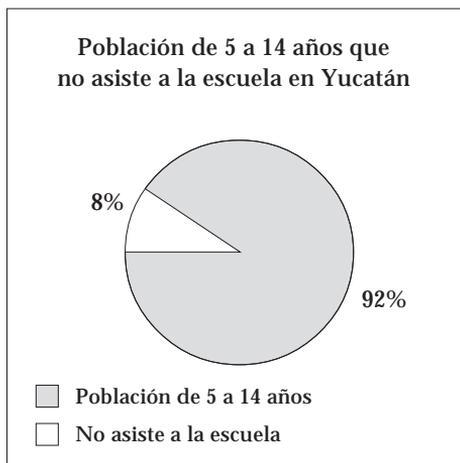
b) La población de cinco a 14 años con algún tipo de discapacidad

En Chiapas, la población de cinco a nueve años de edad sin algún tipo de discapacidad (511.512), presentó un índice de inasistencia de 18.6%, en tanto que los alumnos de ese grupo de edad con algún tipo de discapacidad (3.258) registraron un índice de 49.2% (48.4% para los niños y 50.0% para las niñas).

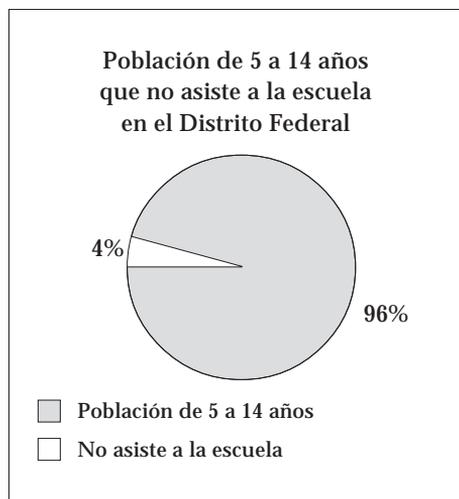
También en el grupo de 10 a 14 años se registró esa desigualdad, ya que la población sin algún tipo de discapacidad (482.350) registró un índice de inasistencia de 17.5%, mientras que en aquellos con algún tipo de discapacidad (3.523) fue de 47.0%. La exclusión se acentúa para la población femenina en este grupo etéreo, que tiene un índice de inasistencia de 49.1%, el cual resulta desfavorable al compararse con el de la población masculina, que fue de 45.2 por ciento.



En Yucatán la población, de cinco a nueve años de edad sin algún tipo de discapacidad (182.906 niños), presentó un índice de inasistencia de 7.3%, en tanto que la población con algún tipo de discapacidad (1.921) registró un índice de 30.9%. Por su parte, el grupo de 10 a 14 años registró una desigualdad semejante, ya que la población sin discapacidad (180.527 niños) registró 8.3% de inasistencia, mientras que en aquellos con algún tipo de discapacidad (2.420) tal índice llegó a 29.4 por ciento. En ambos grupos etáreos, la exclusión es más acentuada en la población femenina, cuyos índices fueron de 32.4 y 29.6% y resultaron desfavorables en relación con los de la población masculina, de 29.7 y 29.2% para los grupos de cinco a nueve años y de 10 a 14, respectivamente.



En el Distrito Federal, los niños de cinco a nueve años de edad sin algún tipo de discapacidad (754.107) presentaron un índice de inasistencia de 4.1%, en tanto que la población con algún tipo de discapacidad (6.333) registró un índice de 23.3% (23.5% para los niños y 23% para las niñas). También en el grupo de 10 a 14 años de edad se registró esa desigualdad, pero acentuada para la población con algún tipo de discapacidad (7.359 niños), que registró un índice de inasistencia 25.48%, muy superior al presentado por la población sin algún tipo de discapacidad (732.493), que fue de 4.08%. La exclusión de la población femenina con estas características alcanzó un índice de 27.6%, desfavorable respecto del de la masculina: 23.5 por ciento.



En este rubro existe una serie de disposiciones normativas que regulan la atención educativa a este grupo en particular: la Convención de los Derechos del Niño, cuando prohíbe la discriminación basada en la discapacidad; la convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuando pretende salvaguardar los derechos de las niñas y mujeres con discapacidad, y las normas fundamentales sobre la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad.

Respecto de la exclusión de la población con necesidades de educación especial, el 4 de julio de 2005 la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Yucatán emitió la recomendación general 02/2005, en la cual informa:

Durante el recorrido por los Municipios del interior del Estado, el personal de este Organismo detectó que existen menores con necesidades educativas

especiales con discapacidad que no acuden a la escuela por no contar con el transporte o no tener los medios económicos suficientes para solventar sus gastos.

Las escuelas en las que se imparte educación especial, solo cuentan con instalaciones mínimas careciendo de adecuaciones arquitectónicas para el desarrollo de sus actividades, como son rampas y puertas con dimensiones adecuadas, así como sanitarios debidamente adaptados, señalamientos, y mobiliario específico como son las adaptaciones en las sillas y mesas de trabajo.

Todos los Centros de Educación Especial carecen del personal suficiente¹¹, como son:

- Trabajadoras sociales
- Niñeras
- Terapistas físicos
- Maestros de educación física y
- Médicos

En todos los Centros de Atención, el personal no cuenta con conocimiento actualizado acerca de braille, ábaco y bastón blanco con excepción de 15.

De los Centros de Atención Múltiple visitados, se adolece de los conocimientos de la lengua maya por parte del personal, con excepción de 19 centros.

La demanda escolar de los menores con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, requiere la apertura de más Centros de Atención Múltiple en el interior del Estado. Los que operan, se encuentran en su capacidad total, ya que durante el recorrido en dichos Centros se detectaron menores en lista de espera para ingresar a los mencionados Centros.

Los Centros de Atención Múltiple ubicados en el Interior del Estado se encuentran retirados de la población, por lo que los padres de familia se ven obligados a sufragar la transportación de sus hijos y de ellos mismos, sin tomar en cuenta a las personas que provienen de las diversas Comisarías cercanas a cada Centro, viéndose obligados a esperar en sus puertas durante el tiempo que dure el turno de clases de sus hijos, ante la falta de recursos económicos para invertir en transporte. [...] De igual manera los padres de familia manifestaron apoyar de su propio peculio para la adquisición de agua purificada, material de limpieza y servicio sanitario.

11 Se exceptúan: CAM Carentes de Vista, matutino y vespertino (Mérida); CAM Tixkokob; CAM Yucatán (Mérida); CAM 12 (Mérida); CAM Jacinto Canek, matutino (Mérida); CAM Roberto Solís Quiroga, vespertino (Mérida); CAM 02 Aurora López Barrera (Mérida); CAM 13 vespertino (Mérida).

Las Sedes de USAER cubren únicamente 80 municipios de los 106 que comprende el Estado.

El equipo multiprofesional de apoyo, para atender a los menores con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad es insuficiente, ya que sus integrantes visitan una vez a la semana las escuelas que tienen a su cargo y durante esta visita solo pueden atender de tres a cuatro menores de manera individual.

Falta de instalaciones adecuadas para proporcionar las sesiones de trabajo que cada menor requiere, ya que se detectaron instalaciones compartidas (dirección o salones), mismas que resultaron ser edificios antiguos, poco apropiados para los fines de la institución.

Los maestros regulares carecen de capacitación continua respecto a las necesidades educativas con o sin discapacidad. Mención especial merece el aula ubicada en el Hospital General Agustín O' Horán, la cual es muy pequeña y no se encuentra adaptada, ya que requiere un mayor espacio para la atención a niños y niñas que sufren de cáncer.

Con relación a las Unidades Orientadoras para Padres en el Estado, solamente existen tres Unidades para dichos servicios, las cuales tienen su domicilio en esta Ciudad de Mérida. La Unidad Estatal atiende a 60 escuelas de nivel de educación primaria, en virtud de carecer de los servicios de las Unidades de Servicio.

Como consecuencia de todo lo anterior, del análisis lógico- jurídico y social de los elementos que conforman la presente investigación, se llega a las siguientes consideraciones:

A criterio de la Comisión de Derechos Humanos, el Estado no garantiza íntegramente el derecho a la educación de las niñas, niños y jóvenes con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, consagrado en la normatividad nacional e internacional, por lo que se actualiza una violación especialmente grave a los derechos humanos, ya que solamente existen 34 sedes de las unidades de servicio de apoyo a la escuela regular (USAER) que dan servicio en 80 municipios; 49 centros de atención múltiple (CAM) ubicados en 20 municipios, y tres unidades de orientación al público (UOP) en el municipio de Mérida, por lo que es imprescindible instalar de manera progresiva planteles educativos accesibles a la población a fin de que los menores tengan acceso a la educación.

c) La población femenina

En Chiapas, de la población en el rango de edad de cinco a 14 años que no asistió a la escuela (85.766 hombres y 98.320 mujeres), la exclusión es mayor para las niñas a partir de los seis años de edad.

De la población en el rango de edad de cinco a 14 años que faltó a la escuela en Yucatán (donde no asisten 13.729 hombres y 15.908 mujeres), la exclusión se acentúa para las niñas a partir de los nueve años de edad y alcanza su máximo a los 14, edad que contribuye con 24.7% a la inasistencia escolar femenina, es decir, una de cada cuatro niñas que no va a la escuela cuenta con 14 años de edad en dicha entidad.

En el Distrito Federal, entre los niños de cinco a 14 años que no asistieron a la escuela (32.275 hombres y 32.247 mujeres), la exclusión es mayor para las niñas de los cinco hasta los nueve años y también a los 12 años; es semejante en las edades de 11 y 13 y menor en las de 10 y 14.

La norma que fundamenta la atención educativa a las mujeres está señalada en la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer:

Artículo 10. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional.

b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad.

c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares, y la adaptación de los métodos de enseñanza.

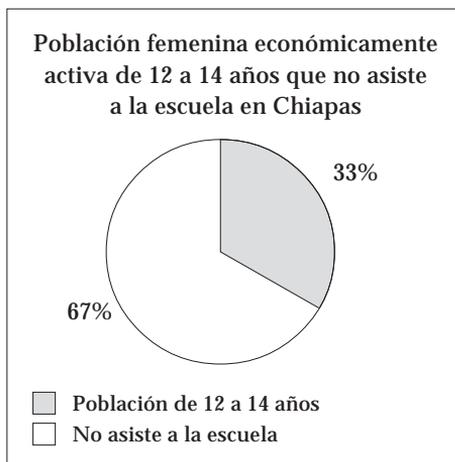
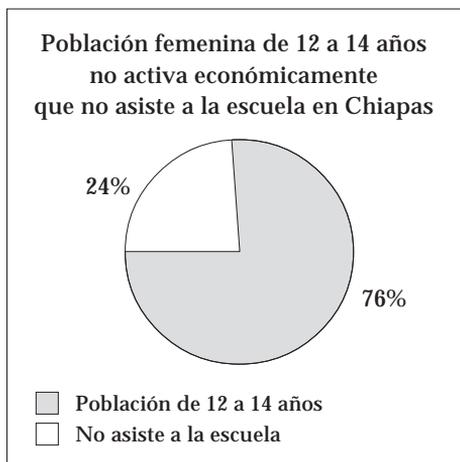
d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios.

e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres.

f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente.

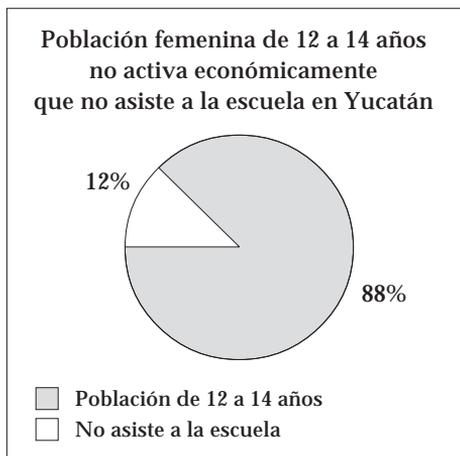
d) La población femenina de 12 a 14 años económicamente activa

En Chiapas, la población femenina de 12 a 14 años estaba conformada por 143.887 niñas, de las cuales 104.049 (equivalente a 72.3%) asistían a la escuela y no asistían 39.358, que representaban 27.4%. Sin embargo, al diferenciar el grupo etéreo entre la población económicamente activa (10.044) y la no activa económicamente (132.189), los índices de inasistencia muestran enormes diferencias. En efecto la población femenina no activa económicamente que no asiste a la escuela presenta un índice de 24.3%, mientras que ese índice para la población económicamente activa (PEA) femenina es de 67.3%, lo que equivale a que dos de cada tres niñas en esta situación no asistían a la escuela en esta entidad.

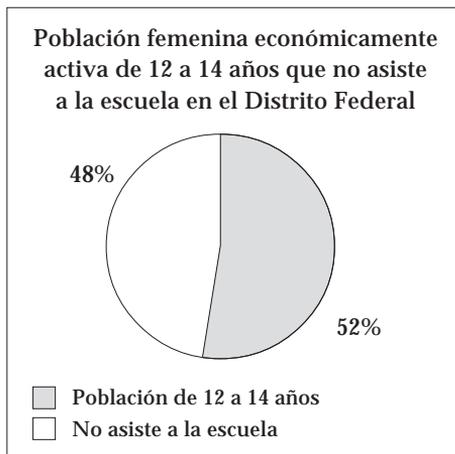
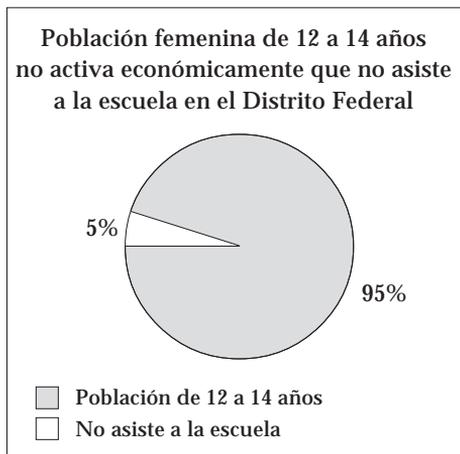


La población femenina de 12 a 14 años en Yucatán estaba integrada por 54.155 niñas, de las cuales 46.335 (85.6%) asistía a la escuela y 7.752 no asistían (14.3%). No obstante, los índices de inasistencia escolar muestran grandes diferencias entre la población no activa económicamente (50.792), cuyo índice de inasistencia

se ubica en 11.7%, y la económicamente activa (2.990), con un índice de 58.5%, lo que equivale a que casi seis de cada 10 niñas en esta situación no asisten a la escuela en Yucatán.



En la Ciudad de México, 220.935 niñas conformaban la población femenina de 12 a 14 años, de las cuales 207.921 (94.11%) asistían a la escuela y no asistían 12.724 (5.76%). Sin embargo, los índices de inasistencia mostraron diferencias extremas al diferenciar el grupo etáreo: 4.48% entre la población no activa económicamente (211.712) y 48.4% entre la económicamente activa (6.328), lo que equivale a que casi una de cada dos niñas en esta situación no asiste a la escuela.



Aun cuando la información disponible no permite conocer la población económicamente activa masculina de este grupo de edad que no asiste a la escuela, conviene tener presente que la población económicamente activa masculina de 12 a 14 años de edad en Chiapas, Yucatán y el Distrito Federal fue respectivamente de 27.052, 5.954 y 10.184, lo que significó una PEA masculina de menores de edad casi tres veces mayor a la femenina en Chiapas (269.3%), casi dos veces más en Yucatán (199.1%) y en el Distrito Federal 61% mayor (160.9 por ciento).

Respecto de los niños que asisten a la escuela, en *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2005*, del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), se destaca que en Chiapas trabajan 44.3% de los alumnos que asisten a sexto grado de primaria y 39.6% de los que cursan tercero de secundaria, quienes combinan el estudio con un trabajo de más de dos horas; en Yucatán se encuentra en este caso 28.7% de los alumnos de sexto de primaria y 17.8% de tercero de secundaria y, en el Distrito Federal, 15.7 y 10.8% respectivamente. En todo el país, 28.8% de alumnos de sexto año de primaria y 23% de tercero de secundaria se encuentran en ese caso. Sin embargo, algunas modalidades educativas concentran un volumen mayor: “sobresalen los porcentajes de las primarias indígenas y de las telesecundarias con 57% y 35% respectivamente”.¹²

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la utilización del trabajo de los menores de 14 años y el artículo 22 de su ley reglamentaria establece: “Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años de edad, y los mayores de esta edad y menores de 16 años que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo”.

La Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes busca garantizar a este sector de la población la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, con el fin de asegurarles un desarrollo pleno e integral. Este desarrollo pleno e integral implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad (artículos 1 y 3). Entre los derechos que se buscan garantizar con esta ley se encuentran: el derecho a la vida, el derecho a estar protegido en su integridad, en su libertad, y contra el maltrato y el abuso sexual; el derecho a vivir en familia; el

12 Porcentaje de alumnos que manifiestan dedicar dos horas diarias o más a trabajar en actividades que pueden ser remuneradas (agricultura y ganadería, venta ambulante y bolero, limpiaparabrisas, entre otras) o no remuneradas (trabajar sin pago, dar servicios gratuitos, elaborar cosas para vender y buscar trabajo). Esto constituye un indicador no solo de la necesidad que tienen de contribuir al ingreso familiar, sino de la probable competencia por quitarle tiempo al estudio. INEE, *Panorama educativo de México, Indicadores del sistema educativo nacional 2005*, pp. 156-157.

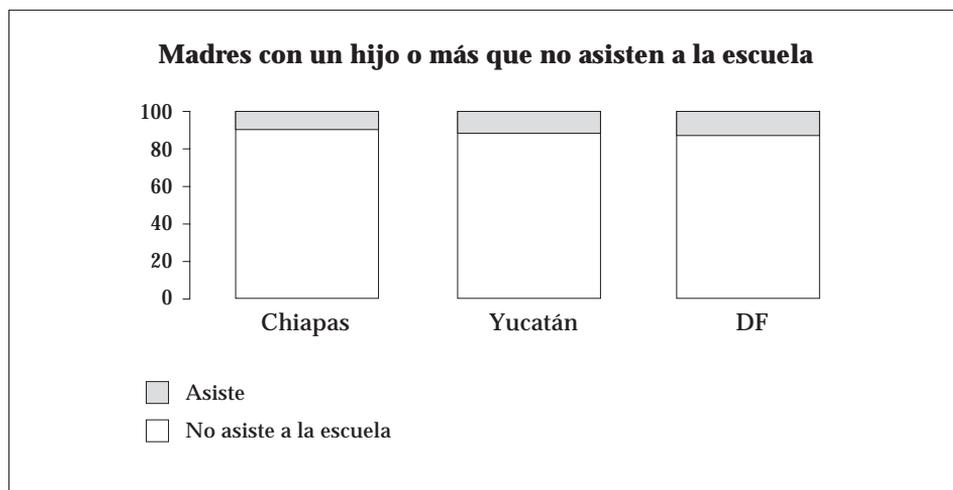
derecho a la educación, y el derecho al descanso y al juego. En su artículo 35, se establece que “para garantizar la protección de los derechos reconocidos en esta Ley, se reitera la prohibición constitucional de contratar laboralmente a menores de 14 años bajo cualquier circunstancia”.

d) La población femenina de 12 a 14 años con un hijo o más nacidos vivos

En Chiapas, 90.1% de las niñas de 12 a 14 años con un hijo o más nacidos vivos no asiste a la escuela. Al relacionar esta condición con la de hablantes de lenguas indígenas, el índice de inasistencia aumenta a 93.0%, mientras que el de quienes no lo son se ubica en 83.0 por ciento.

Por su parte, en Yucatán, 88% de las niñas de 12 a 14 años con un hijo o más nacidos vivos no asiste a la escuela. El índice de inasistencia aumenta a 88.5% al considerar esta condición junto con la de mayahablantes, mientras que el de quienes no lo son se reduce a 87.8 por ciento.

En el Distrito Federal, 82.7% de las niñas de 12 a 14 años con un hijo o más nacidos vivos no asiste a la escuela, cifra que es mayor para quienes son hablantes de lenguas indígenas (90.0%) que para quienes no lo son (83.0 por ciento).



Tercera conclusión

Con la información proporcionada por el XII Censo General de Población y Vivienda, podemos concluir que las exclusiones del derecho a una educación básica son proporcionalmente mayores para la población con algún tipo de discapacidad, para la población que habla lengua indígena¹³ y para las niñas en general.

En este último caso, la exclusión se acentúa para las niñas de cinco a 14 años que hablan lenguas indígenas o tienen algún tipo de discapacidad, así como en las del grupo de edad de 12 a 14 años que forman parte de la población económicamente activa y son niñas madres; al relacionar esta condición con la de hablantes de lenguas indígenas, aumenta su índice de inasistencia.

¿Qué ha ocurrido desde el año 2000 al ciclo escolar más reciente?

a) *La ampliación de la oferta escolar.*

El caso de las telesecundarias en Chiapas y Yucatán

En Chiapas, la población de cinco a 14 años que no asistía a la escuela en el año 2000 (184.086) se redujo al inicio del ciclo escolar 2003-2004 a 92.381 alumnos; la disminución más notable en la inasistencia escolar fue la que registró el subgrupo de 12 a 14 años de edad, de 68.007 a 24.735 niños. Esta reducción estuvo relacionada con el incremento en 40.6% de las oportunidades para cursar estudios de secundaria, en particular por medio de la modalidad de telesecundaria, que en esos cuatro ciclos escolares creció 67.2 por ciento.

Un fenómeno similar sucedió en Yucatán: la población de seis a 14 años que no asistía a la escuela el año 2000 (29.637 alumnos) disminuyó a 13.787 en el ciclo escolar 2004-2005.¹⁴ Pero, en este caso, la inasistencia escolar bajó de manera

13 La exclusión para la población que habla lenguas indígenas tiene distintas dimensiones. Hasta ahora nos hemos referido a la de quienes no asisten a la escuela; sin embargo, a esta primera exclusión hay que sumar la de muchos más que asisten a la escuela, pero no reciben educación en lengua materna, con carácter intercultural bilingüe, como es derecho y obligación del Estado ofrecérselas. También hay que considerar aquellos que, siendo atendidos con modalidades de educación indígena, reciben educación de menor calidad que la de otras modalidades, acentuando con ello la desigualdad de origen.

14 En el seguimiento de esta favorable evolución del año 2000 a la fecha subsiste una duda; tanto en Chiapas como en Yucatán y en el Distrito Federal, la matrícula resultó mayor a la población en edad escolar en distintas unidades territoriales de análisis, con índices de cobertura superiores a cien por ciento, lo que sugiere una posible sobrenumeración para hacer corresponder la matrícula con la

notable en la población de cinco años (86.5%) y en el subgrupo de seis a 11 años (87.9%), favorecidos ambos por el llamado “bono demográfico”. En tanto, en el subgrupo de 12 a 14 años (que continuó creciendo levemente) la inasistencia a la escuela se redujo solo 10.2% (de 13.010 a 11.680 niños). Pero aun en estas circunstancias, el crecimiento en la matrícula de telesecundaria fue de 34.9% entre los ciclos escolares 1999-2000 y 2004-2005.

En ambos casos sobresale el crecimiento de la matrícula en las telesecundarias. Al respecto, el Observatorio Ciudadano de la Educación ha señalado que las autoridades se ocupan de incrementar las oportunidades de acceso a través de la telesecundaria porque se trata de la modalidad menos costosa en México, que llega a localidades pequeñas, marginadas, y constituye la fórmula más eficaz para ampliar la cobertura de este nivel educativo, aunque, por otra parte, esta opción favorece la desigualdad en el acceso a una educación de calidad.¹⁵

Por otra parte, Silvia Conde caracteriza sus condiciones de trabajo:

- Sus costos se reducen a 25% respecto de las secundarias generales.
- Las comunidades asumen parte de los costos al aportar el salón, mobiliario y a veces el aparato televisor.
- Los coordinadores locales reciben un salario inferior al de los maestros y con frecuencia son sufragados por la comunidad.
- Se contratan menos docentes que en secundaria general.
- Sus tasas de rendimiento escolar son formalmente altas.¹⁶

Y, sobre ellas, el SNTE afirmaba en sus documentos de trabajo para el Primer Congreso Nacional de Educación:

- Son catalogadas como de “segunda clase”.
- Se critica la formación de los coordinadores.

normatividad. En caso de confirmarse que existe sobrenumeración mediante una evaluación de la calidad de la información contenida en los formatos 911 (registros de los que salen los datos de la matrícula escolar), los índices de deserción y reprobación también se encontrarían sobrestimados, pero lo más preocupante es que tras esos índices de cobertura se oculte la verdadera magnitud de la población aún excluida del sistema escolar. La migración escolar en zonas conurbadas también podría contribuir a explicar esos índices o podría ocurrir también que, en vez de una sobrenumeración de la matrícula, esté ocurriendo, después del censo, una modificación en la dinámica demográfica en esas unidades territoriales, o bien que en el XII Censo General de Población y Vivienda se hubiera incurrido en una subnumeración de la población. De ahí la importancia de una evaluación de la calidad de la información contenida en los formatos 911 que permita dilucidarla.

15 Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), Núm. 15, agosto de 1999.

16 Ver Silvia Conde, en Margarita Zorrilla y Lorenza Villa (2003). *Políticas educativas. Educación básica y educación media superior*. COMIE, México, p. 51. Serie: La investigación educativa en México 1992-2002. Núm. 9.

- El método adoptado es el memorístico.
- A veces hay mala calidad de las emisiones televisivas.
- En la clase televisada domina la exposición del maestro.
- En ocasiones se notan inseguridades respecto del tema en los profesores grabados.
- El material didáctico es malo: predominan presentaciones gráficas, fotos, dibujos.
- Se incluyen películas de archivo sin relación con el tema.¹⁷

Más aun, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se hace explícita una clara conciencia de las insuficiencias y deficiencias de la oferta escolar de educación básica con que se atiende a los grupos de mayor marginación, incluida la telesecundaria, como se puede apreciar en los siguientes párrafos:

Para la elaboración de este programa partimos del convencimiento de que los problemas de equidad en la educación son consustanciales al funcionamiento y la estructura del propio sistema educativo. Si bien es cierto que la búsqueda de la justicia ha sido un propósito declarado de las autoridades desde tiempo atrás, y que se han desarrollado esfuerzos para alcanzar una educación de calidad para todos, no resulta menos cierto que el propio sistema, en su funcionamiento inercial, ha sido un factor para sostener la injusticia en educación: los mejores recursos –económicos, humanos y materiales– se concentran en las regiones de fácil acceso, al igual que los servicios de más calidad; la atención en el aula se dirige, preferentemente, a los alumnos que presentan mejor disposición al aprendizaje; y el sistema, en general, responde a los reclamos de los grupos con mayor capacidad de gestión, en detrimento de la calidad de la enseñanza que reciben los sectores marginados de la sociedad. Como resultado de esto, a pesar de la expansión de la cobertura educativa y del crecimiento de la escolaridad media de la población nacional, *no solo no se ha alcanzado la justicia, sino que la brecha entre los marginados y el resto de la población nacional se ha hecho más honda con el tiempo.*¹⁸

Existen, además, factores internos del sistema educativo que lejos de representar un contrapeso a los factores externos que son adversos a la asistencia y éxito escolares los refuerzan y reproducen: el ausentismo de los profesores, la insuficiencia en el abasto de infraestructura e insumos, una atención inadecuada o insuficiente contribuyen a las elevadas tasas de reprobación y

17 SNTE (1994). *Secundaria. Los cambios en la educación básica. 4.3 Documentos de trabajo para su discusión. Primer Congreso Nacional de Educación*. SNTE, México, p. 14.

18 Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 107.

deserción que se concentran en la población en situación de marginación y pobreza extrema. Es así como una educación insuficiente o de mala calidad –que propicia la reprobación y la deserción escolares entre la población más necesitada del país– es un factor que en vez de reducir la falta de equidad, la reproduce. *Una educación inadecuada para los pobres y los marginados, para los niños en situación de calle, para los indígenas o los jornaleros agrícolas constituye un factor de retroceso social que limita el desarrollo de estos grupos y el de la nación en su conjunto. Además, al alentar su fracaso en la escuela, una mala educación en preescolar, la enseñanza primaria o la secundaria limita la oportunidad de estos grupos de seguir aprendiendo y estudiando. Por ello, alcanzar la equidad en la educación básica –en el acceso, la permanencia y el logro– es un imperativo de justicia y constituye el propósito central del Gobierno de la República en materia de educación básica.*¹⁹

Durante la última década, el índice nacional de eficiencia terminal de la enseñanza primaria se ha incrementado de manera sostenida, aunque persisten diferencias importantes entre los índices de las entidades federativas. Si bien la distancia entre la entidad que presenta la cifra más alta y la que observa la más baja en este indicador se ha reducido en el transcurso de la década, es preocupante el hecho de que los estados que registran los mayores niveles de marginación (según el índice de Conapo) son también los que presentan las eficiencias terminales más bajas, tendencia que se manifiesta mejor en el último año. El comportamiento de estas variables muestra que el contexto socio-económico de las escuelas y los alumnos sigue teniendo un peso fuerte en la definición de los indicadores educativos, aunque la eficiencia terminal en la educación primaria ha mejorado en términos generales y la brecha entre los estados ha disminuido.

En el caso de la secundaria, por el contrario, el índice nacional de eficiencia terminal se ha mantenido estable –en el orden de 75%–, y en este caso las diferencias entre las entidades federativas no es tan marcada como en la educación primaria. Destacan algunos estados en los que se observa una disminución en el índice de eficiencia terminal en el transcurso de la década. Esto es indicativo de dificultades en el funcionamiento del nivel. *Por otra parte, la correlación inversa entre el índice de marginación y la eficiencia terminal resultó significativa para la cifra del año 2000, lo que confirma la existencia de un problema con el nivel educativo y apunta a que la telesecundaria –presente sobre todo en las entidades federativas con mayores niveles de marginación– no ha servido*

19 Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 108.

*como un contrapeso importante a esta condición socio-económica, puesto que en este caso también, aunque en menor medida que en la educación primaria, son las entidades con mayor nivel de marginación las que presentan las eficiencias terminales más bajas.*²⁰

b) La oferta escolar en primaria y los logros educativos en la gestión escolar 2000-2005

En Chiapas, el porcentaje de escuelas primarias multigrado en el ciclo escolar 2004-2005 fue de 47.5% en la modalidad general, 71.4% en la modalidad indígena y cien por ciento en las de cursos comunitarios. En Yucatán, tales porcentajes fueron: 19.6% en la modalidad general, 72.7% en la indígena y cien por ciento en cursos comunitarios; ambos estados se comparan desfavorablemente con 0.9% de las primarias generales del Distrito Federal, aun cuando las seis primarias comunitarias que existen en esta entidad también son multigrado.²¹

Cabe recordar que, en la educación comunitaria del Conafe, las escuelas multigrado son atendidas por personal sin formación docente. En el caso de las primarias generales que prestan el servicio en localidades rurales, así como en las de modalidad indígena, son atendidas por quienes, muchas veces, ingresan al servicio con dispensa de perfil y, en el caso de las escuelas de educación indígena, generalmente carecen del dominio de la lengua materna o de la variante dialectal del grupo etnolingüístico del que forman parte sus alumnos.

Al presentar el informe sobre las primarias comunitarias y su desempeño en el periodo 2000-2005,²² en la Mesa pública de análisis: “Las primarias comunitarias y su desempeño”, organizada por el INEE el 23 de marzo de 2006, Annette Santos del Real, investigadora de ese instituto, al comparar los logros educativos en el año 2000 y 2005, expuso:

Los resultados de la comparación 2000-2005 se resumen diciendo que se encontró un avance muy significativo tanto en lectura como en matemáticas para el conjunto de las escuelas primarias del sistema educativo nacional, mientras que en el caso de las secundarias el avance fue menor, aunque estadísticamente significativo, en lectura, pero no en matemáticas.

20 Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 113.

21 INEE, *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2005*, p. 125.

22 Versión estenográfica de la presentación de Annette Santos del Real durante la Mesa pública de análisis: “Las primarias comunitarias y su desempeño”, organizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 23 de marzo de 2006.

El análisis por modalidad de los servicios mostró, por su parte, que en primaria se observaron avances en casi todos los servicios, *con excepción de las primarias rurales en cuanto a matemáticas, y de los cursos comunitarios, tanto en lectura como en matemáticas. En secundaria, en cambio, solo se apreciaron avances en las secundarias generales.*

Los resultados de la comparación tanto en 2000 como en 2005 son mejores en las primarias privadas, las primarias públicas urbanas, las primarias públicas rurales y los más bajos en los cursos comunitarios y las escuelas indígenas. Entre 2000 y 2005 las distancias entre los puntajes, tanto en comprensión lectora como en matemáticas, de las primarias públicas urbanas, las primarias públicas rurales, los cursos comunitarios y las escuelas indígenas aumentaron respecto de las primarias privadas, que registraron los mayores incrementos en el aprendizaje de sus alumnos; las escuelas indígenas redujeron sus distancias con las demás, excluidas las primarias privadas; las rurales aumentaron su distancia respecto de las urbanas y los cursos comunitarios registraron en 2005 una mayor distancia de la que las separaba de las demás en el año 2000.²³

En secundaria, las telesecundarias también registraron en 2005 una mayor distancia respecto de las secundarias generales y técnicas y mantuvieron la que las separaba de las secundarias privadas en el año 2000.²⁴

Los cuestionarios aplicados con las pruebas de Estándares Nacionales de 1998 a 2002 ofrecen información valiosa sobre el entorno de los servicios incluidos en la muestra utilizada en dichas aplicaciones, que incluyó los cursos comunitarios.

En uno de los trabajos realizados por encargo del INEE sobre dicha información, el contexto sociocultural de las diversas escuelas se clasificó en una escala ordinal, de muy favorable a muy desfavorable, en función de la presencia en el hogar de los alumnos de algunos indicadores de capital económico (como la existencia de luz eléctrica en la vivienda o la posesión de bienes como el refrigerador) o cultural (como la lengua hablada en el hogar).²⁵

Los resultados de la distribución del alumnado de escuelas primarias privadas, públicas generales (urbanas o rurales), primarias indígenas y cursos comunitarios, en las cinco categorías de contexto sociocultural mencionadas fueron:

23 INEE, La Calidad de la Educación Básica en México 2005, Informe Anual 2005.

24 *Ibid.*

25 Versión estenográfica de la presentación de Annette Santos del Real durante la Mesa pública de análisis: "Las primarias comunitarias y su desempeño", organizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 23 de marzo de 2006.

Aproximadamente 82 de cada cien alumnos de escuelas privadas pertenecen a hogares que se ubican en situación muy favorable, y solo 4.2% de los niños de escuelas públicas generales, y ninguno de los de cursos comunitarios o escuelas indígenas, se encuentran en tal situación.

En contraste, 35 de cada cien alumnos de primarias públicas generales, urbanas y rurales, viven en hogares de contexto medio, y otros tantos de contexto desfavorable o muy desfavorable. En el extremo más desfavorecido, cerca de noventa de cada cien alumnos de cursos comunitarios y de primarias indígenas están en los dos últimos niveles de contexto. Destaca el dato que la situación de los alumnos de cursos comunitarios es sensiblemente más precaria incluso que los de primarias indígenas: 54.4% de éstos últimos se sitúan en el nivel desfavorable, y 30.2% en el muy desfavorable; en el caso de los alumnos de cursos comunitarios las proporciones se invierten: 29.5% en situación desfavorable y 57.1%, más de la mitad del total, en contextos muy desfavorables.²⁶

En esa misma mesa, Irma Fuenlabrada destacó las restricciones económicas que enfrenta este modelo, la contribución regresiva que tienen que hacer para su financiamiento las comunidades en que se ofrece el servicio y las condiciones adversas en que trabajan:

Para que llegue el curso Conafe, la comunidad tiene que solicitarlo; esta última, además, se ocupa de varias cosas para que esa escuela llegue a sus niños, se hace cargo de la alimentación, del hospedaje, de construir o habilitar el aula.

Como hemos visto, son las comunidades más desfavorecidas del país, y para tener servicio educativo tienen que pagar de una manera distinta, hay que darle de comer al instructor, hay que darle un lugar donde viva, hay que habilitar la escuela. Ellos tienen que hacer eso.

Según estos indicadores, no están tomando en cuenta esas condiciones de extrema desventaja en la que están trabajando los cursos comunitarios, los cuales en los últimos años han aumentado no solamente a nivel de las comunidades que atienden y la cantidad de niños que atienden, sino que el número de instructores que atiende no ha crecido de manera directamente proporcional a la demanda.

Actualmente se atiende a comunidades migrantes y también a comunidades indígenas, que tienen la misma condición de estar aisladas y con poca población. Es realmente bueno poder ofrecer un servicio que además es la única posibilidad de acceso a la educación para esos niños. [...]

| 26 *Ibid.*

Un instructor comunitario gana mil cien pesos al mes y recibe doscientos pesos para trasladarse tres días a su capacitación continua y con esos doscientos pesos tiene que comer, debe pagar hospedaje y hasta trasladarse, eso no ha cambiado en los últimos cuatro años.

Como se sabe, Conafe funciona con los instructores comunitarios, los capacitadores tutores, los agentes educativos, asimismo el personal de la delegación, que es la gente estable de Conafe.

El esfuerzo que hace el Consejo es el de habilitar cada año a los instructores; es decir, el instructor que está en segundo año pasa a ser capacitador tutor, deja de ser instructor, muchos instructores se van, y otros permanecen durante un año.

Los chicos que son egresados de preparatoria ahora se pueden quedar dos años en el servicio pero a final de cuentas, cada año se debe trabajar con una generación nueva, es un sistema que no cuenta con la capitalización o con la acumulación de una experiencia en su franja de docentes, más allá de los dos años que pueden llegar a tener algunos de los instructores, y aun así se proporciona el servicio educativo.

El instructor comunitario gana mil cien pesos y el capacitador tutor mil doscientos, con un apoyo mensual de setecientos pesos. Solo que este capacitador debe formar, apoyar y supervisar a los instructores comunitarios y visitar a diez comunidades al mes. El agente educativo gana mil ochocientos y con mil cien pesos para viáticos que es quien asesora al capacitador tutor y desarrolla la formación tanto del instructor comunitario como del capacitador tutor. [...]

En los últimos cuatro años no ha habido ese aumento en el presupuesto, se ha trabajado prácticamente con el mismo. En estos once años donde se ha dado este fenómeno de dispersión, ha surgido la atención a la población indígena y a la población migrante y los recursos humanos y los económicos no han aumentado. [...]

Lo deseable es que los cursos comunitarios ofrezcan un aprendizaje de más calidad en todos los aspectos; por ejemplo, las aulas de los cursos comunitarios son verdaderamente pobres, a veces no tienen ni ventana, no tienen una puerta, y las que se llegan a hacer más o menos habitables se hacen con los recursos de la comunidad a nivel de trabajo, y algunos cuantos recursos económicos aparecen por ahí de los municipios, pero eso tampoco es general.²⁷

27 Versión estenográfica de los comentarios de Irma Fuenlabrada, durante la Mesa pública de análisis: "Las primarias multigrado y su desempeño", organizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 23 de marzo de 2006.

Cuarta conclusión

Es muy lamentable que el gobierno federal, en contradicción con su propio discurso y fundamentalmente con los compromisos que asumió con la sociedad mexicana al emitir el Programa Nacional de Educación 2001-2006, continúe ofreciendo, tanto para la incorporación de la población excluida del sistema escolar como para la atención de la población de mayor marginación y pobreza que ya se encuentra en él, servicios de segunda o tercera clase, que la experiencia ha comprobado y su diagnóstico reconoce que no son una solución.

Las políticas compensatorias

Con el padrón de beneficiarios del programa Oportunidades en Yucatán pudimos identificar otra contradicción fundamental de la política social del gobierno federal, esta vez entre lo que postula el Programa Nacional de Educación 2001-2006 y las reglas de operación del programa Oportunidades.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 plantea como objetivo estratégico de la educación básica garantizar el derecho a la educación, expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica. Para lograr este objetivo, definió una política de compensación educativa: “Se promoverán los programas compensatorios en la educación básica, con una orientación tal que permita atender diferenciadamente a las poblaciones vulnerables y con ello igualar las oportunidades educativas y garantizar su derecho a la educación”.

El objetivo de dicha política es “Canalizar recursos proporcionalmente superiores, con base en la inversión por alumno, a la población en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar, para compensar las desigualdades sociales y regionales, para atender la diversidad cultural y lingüística y avanzar hacia la justicia educativa”.²⁸

Sin embargo, los programas compensatorios, destinados a garantizar el acceso, la permanencia y promoción oportuna de niños y niñas a la educación básica operan con reglas que no son únicamente insuficientes, sino contrarias a la inclusión de los más desfavorecidos.

Por ejemplo, las reglas de operación del programa Oportunidades excluyen a la población infantil que reside en localidades donde no se ofrecen servicios de salud; también dejan fuera a la población escolar que cursa preescolar, así como

| 28 Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 130.

a quienes cursan los primeros grados de educación primaria, sin considerar que son la puerta de entrada al sistema escolar y, sobre todo, que es obligación del Estado garantizar el ejercicio del derecho constitucional de la población infantil a la educación.

Quinta conclusión

Las políticas compensatorias del gobierno federal, destinadas a garantizar el acceso, la permanencia y promoción oportuna de los niños y niñas a la educación básica, operan bajo reglas que no son únicamente insuficientes sino contrarias a la inclusión de los más desfavorecidos.

Una reflexión final

La educación debe ser un compromiso de todos, tanto de los tres niveles de gobierno como de la sociedad, mediante acciones de convencimiento y movilización para generar la voluntad y el compromiso, a fin de que todos los niños y niñas puedan ejercer su derecho a la educación.

Lo anterior es fundamental para promover y lograr una efectiva participación ciudadana haciendo de la educación un tema de preocupación y prioridad permanente de toda la sociedad.

La participación ciudadana constituye una base de consenso para el diseño de políticas públicas, en las que sean prioritarias la asignación y transferencia de recursos públicos para el cumplimiento de las metas propuestas.

Supone un compromiso explícito de los tres niveles de gobierno ante la sociedad y, al mismo tiempo, una invitación a todos los ciudadanos a participar en el compromiso y a velar por su cumplimiento.²⁹

29 A partir de los resultados del estudio que realizamos en el estado de Chiapas, con participación de varios ayuntamientos encabezados por sus presidentes municipales y del apoyo de estudiantes universitarios, de escuelas normales y de instituciones de educación media, se desarrollaron acciones de brigadas que hicieron barridos en áreas de la traza urbana y en localidades rurales, casa por casa, para identificar a los niños que se encontraban fuera de la escuela, así como determinar las causas de su inasistencia y las necesidades para integrarse a ella.

Al mismo tiempo se convino con las autoridades educativas del estado que los niños identificados fuera de la escuela, en el trabajo de campo, se pudieran canalizar e incorporar a los planteles escolares y los funcionarios, supervisores y directores, con participación de los maestros, padres de familia y organizaciones de la sociedad pudieran darles seguimiento en los jardines de niños, primarias, secundarias y escuelas de educación especial a las que se incorporaron o reincorporaron, con el fin de asegurar su permanencia intra e intercurricular.

INSERCIÓN LABORAL DE JÓVENES: Expectativas, demanda laboral y trayectorias

Jürgen Weller¹

Introducción

En este artículo se presentan algunos resultados del proyecto “Integración de jóvenes al mercado laboral”, llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 2003 y 2005, con financiamiento del gobierno alemán, a través de la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ). El proyecto tuvo como objetivos analizar los procesos de inserción laboral de los jóvenes en Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú, así como contribuir al desarrollo de propuestas para su mejoramiento.²

El proyecto CEPAL/GTZ trabajó en las siguientes tres áreas:³

- Las expectativas y experiencias de jóvenes y adultos jóvenes en el mercado laboral, los obstáculos que encuentran y las estrategias que aplican para superarlos.
- Las características de la demanda laboral de las empresas, sus experiencias en la contratación de jóvenes y sus prácticas de capacitación.
- Las características de rotación, movilidad y trayectorias laborales de los jóvenes y adultos jóvenes.

1 División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización en que se desempeña.

2 Por razones de espacio y de la fluidez de la lectura, en este artículo la expresión “los jóvenes” representa a jóvenes tanto del sexo femenino como del masculino, salvo en los casos en que se utiliza una diferenciación explícita.

3 Los principales resultados del proyecto se encuentran en Weller (2006).

A partir de los resultados de los estudios y tomando en cuenta las experiencias previas con políticas, programas y proyectos, se desarrollaron propuestas para fomentar la inserción laboral que se discutieron en talleres con jóvenes y en seminarios nacionales con todos los agentes relevantes.⁴ Estas propuestas, obviamente, se orientaron a la situación y la institucionalidad específicas de cada país. En un seminario regional, realizado en el mes de julio de 2005, se analizaron los resultados y propuestas de los cinco países en su conjunto.

En este artículo se resumen, primero, las principales tendencias de la inserción laboral de los jóvenes latinoamericanos en el periodo reciente (entre los inicios de los años noventa y principios de la década actual). Después se analizan algunas tensiones presentes en esta inserción y se exploran algunas políticas y programas que pueden atenuar o resolver estas tensiones. En la parte final se presentan las conclusiones.

1. Tendencias recientes en la inserción laboral juvenil en América Latina⁵

Algunas tendencias específicas de la oferta y la demanda laboral contribuyeron a crear expectativas en una mejoría de la inserción laboral de los jóvenes (Weller, 2003). Entre las primeras destacan el cambio demográfico y la evolución de los sistemas educativos. En efecto, con el descenso de las tasas de crecimiento poblacional, las nuevas cohortes que ingresan a los mercados de trabajo forman una proporción decreciente de la población en edad de trabajar.⁶ A la vez, la expansión de los sistemas educativos tiene un doble efecto respecto de la oferta laboral juvenil: primero, un efecto cuantitativo, pues la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo reduce la participación laboral; y, segundo, un efecto cualitativo, ya que los jóvenes entran en el mercado de trabajo con mejores niveles educativos.⁷ En consecuencia, en la oferta laboral, la menor pre-

4 Tanto los estudios como los documentos propositivos se encuentran en la página web del proyecto, en la dirección electrónica: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/de/noticias/paginas/2/14692/P14692.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl>

5 En esta sección se utilizan insumos preparados por el autor para el capítulo VI de CEPAL y OIJ (2004), basados en un procesamiento de las encuestas de hogares de los países latinoamericanos, llevado a cabo por Carlos Daroch (CEPAL). Los datos presentados son promedios simples de las cifras de los países con información comparable al inicio y al fin del periodo de análisis. En CEPAL y OIJ (2004) se encuentra información adicional sobre las tendencias de la inserción laboral juvenil reciente.

6 Por ejemplo, se proyecta que la participación de los jóvenes de 15 a 19 años en la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) desciende entre 1990 y 2010 de 17.7 a 13.9% y la de los jóvenes de 20 a 24 años de 16.0 a 13.5% (cálculo propio sobre la base de CEPAL-CELADE, 2004).

7 Véase CEPAL (2005, pp. 368-369) sobre el aumento de los promedios de los años de estudio de los jóvenes de 15 a 24 años.

sión de participación laboral juvenil y la mayor calidad de la mano de obra de las nuevas cohortes que ingresan a los mercados de trabajo tenderían a favorecer la inserción laboral juvenil.

Al mismo tiempo, en la discusión sobre los cambios recientes en la demanda laboral se ha hecho hincapié en que habría un sesgo en favor de la mano de obra más calificada, a causa del cambio tecnológico y la creciente competencia en los mercados, fomentada sobre todo por la apertura comercial. En este contexto, desempeñarían un papel importante las tecnologías de información, a las que las nuevas generaciones tendrían una mayor adaptabilidad debido a que están creciendo con ellas. Los jóvenes también se verían favorecidos por su mayor flexibilidad, más acorde con las nuevas pautas de la demanda laboral, mientras que muchos adultos aspiran a empleos con estabilidad laboral, dadas las expectativas que desarrollaron en el pasado, así como los altos costos de mantener una familia. Además, la reestructuración sectorial tendería al menos parcialmente a favorecer el empleo juvenil, ya que en algunas de las actividades con mayor generación de empleo existe una elevada participación de jóvenes. Finalmente, tanto en las actividades que requieren altos niveles de calificación como en aquellas de calificación intermedia hay una elevada presencia de mujeres, lo que facilitaría una mayor inserción laboral de éstas, y, entre ellas, de mujeres jóvenes.

Debido a lo anterior, cabría suponer que los cambios tecnológicos, organizacionales y económicos favorecerían a los jóvenes. Entre los de mayor edad, en cambio, se ubicarían muchos de los “perdedores” de las reestructuraciones en curso, como consecuencia de la destrucción de puestos de trabajo en rubros en contracción, la depreciación de gran parte de su capital humano (experiencia laboral específica), y las dificultades de adaptación a las nuevas tecnologías.

Sin embargo, como se verá a continuación, los datos sobre la inserción laboral juvenil en el periodo reciente no confirman que en términos generales estas expectativas hayan sido acertadas.

1.1. Evolución de la actividad y la inactividad juvenil

En América Latina, dos tendencias se destacan en el periodo reciente respecto de la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Una es la caída de la tasa de participación de los hombres; la segunda, el aumento de la tasa de participación de las mujeres. En consecuencia, se redujo la brecha de participación entre hombres y mujeres (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
América Latina (17 países): tasa de participación laboral por grupos etarios y sexo, 1990–2002. (En promedios simples)

| Grupo de edad | 1990 | | | 2002 | | |
|---------------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|
| | Ambos | Hombre | Mujer | Ambos | Hombre | Mujer |
| 15-19 | 38.9 | 52.4 | 25.5 | 37.5 | 47.7 | 27.3 |
| 20-24 | 64.2 | 83.8 | 46.1 | 66.9 | 82.5 | 51.9 |
| 25-29 | 71.5 | 94.8 | 50.4 | 76.7 | 94.2 | 60.7 |
| 30-64 | 68.3 | 92.8 | 45.9 | 74.2 | 92.9 | 57.3 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Como saldo de estas tendencias opuestas, en el conjunto de los jóvenes se registró un leve aumento de la participación laboral. Este incremento fue, sin embargo, claramente menor que el de los adultos, que reflejó la masiva incorporación de mujeres adultas al mercado de trabajo.

Dado que la transición demográfica en América Latina implica que el número de los jóvenes aumenta menos que el número de los adultos, el menor crecimiento de la participación refuerza la tendencia al descenso de la proporción de los jóvenes en la fuerza de trabajo. Si bien esto tiende a mejorar la situación competitiva relativa de los jóvenes en el mercado laboral, la fuerza de trabajo de la región todavía es eminentemente joven: 42.7% de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) no supera los 29 años de edad en el año 2005.⁸

La caída de la tasa de participación de los hombres jóvenes se observa en los tres grupos etarios (15 a 19, 20 a 24 y 25 a 29 años), y se acentúa en los grupos más jóvenes. Este descenso refleja, más que todo, la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, ya que aumentó la proporción de los estudiantes en todos los grupos etarios (véase el cuadro 2). A la vez, bajó la participación de los “otros inactivos”, que es el grupo que contiene el principal contingente de jóvenes en mayor riesgo de exclusión y marginación. Debido a este contexto de incremento del peso de los estudiantes y de una reducción de los “otros inactivos”, la merma de la tasa de participación de los jóvenes es una tendencia positiva. Sin embargo, todavía persisten problemas al respecto, como lo indica, por ejemplo, la elevada participación laboral de los jóvenes entre 15 y 19 años y el hecho de que más de 5% de este grupo etario pertenece a los “otros inactivos”.

| 8 Cálculo propio sobre la base de datos de CEPAL-CELADE (2004).

Cuadro 2
América Latina (17 países): proporción de jóvenes inactivos por grupo de edad, sexo y tipo de inactividad, 1990–2002. (En promedios simples)

| Grupo de edad | 1990 (porcentajes) | | | 2002 (porcentajes) | | |
|---------------------------|--------------------|---------|---------|--------------------|---------|---------|
| | Ambos | Hombres | Mujeres | Ambos | Hombres | Mujeres |
| Estudiantes | | | | | | |
| 15–19 | 43.9 | 41.2 | 46.6 | 48.6 | 46.4 | 50.8 |
| 20–24 | 11.9 | 11.4 | 12.4 | 13.9 | 12.6 | 15.2 |
| 25–29 | 2.6 | 2.3 | 2.8 | 2.9 | 2.7 | 3.1 |
| Oficios domésticos | | | | | | |
| 15–19 | 12.9 | 0.8 | 25.0 | 10.2 | 1.2 | 19.2 |
| 20–24 | 20.1 | 0.3 | 38.6 | 15.3 | 0.6 | 29.5 |
| 25–29 | 23.7 | 0.1 | 44.9 | 17.7 | 0.4 | 33.5 |
| Otros inactivos | | | | | | |
| 15–19 | 5.1 | 6.1 | 4.1 | 4.7 | 5.3 | 4.1 |
| 20–24 | 4.2 | 4.4 | 4.0 | 3.6 | 3.5 | 3.7 |
| 25–29 | 3.0 | 3.2 | 2.9 | 2.6 | 2.6 | 2.6 |
| Total de inactivos | | | | | | |
| 15–19 | 61.0 | 47.6 | 74.3 | 62.2 | 52.0 | 72.4 |
| 20–24 | 35.7 | 16.2 | 53.8 | 32.2 | 16.6 | 47.3 |
| 25–29 | 28.6 | 5.6 | 49.2 | 22.8 | 5.7 | 38.4 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Mientras que la tasa de participación de los hombres jóvenes cayó levemente, la participación laboral de las mujeres jóvenes subió de manera notoria, sobre todo en los grupos etarios mayores (de 20 a 24 y de 25 a 29 años). Por tanto, la brecha de actividad de los hombres jóvenes disminuyó en todos estos grupos. La mayor participación laboral no produjo ninguna caída en la atención al sistema escolar y, como en el caso de los hombres, en todos los grupos etarios aumentó la proporción de las estudiantes, superando en todos ellos la atención escolar de las mujeres a la de los hombres de la misma edad. En contraste, bajó marcadamente la proporción de las jóvenes que se desempeñan en oficios domésticos y la de las “otras inactivas”. El incremento paralelo de la atención educativa y de la inserción laboral puede considerarse como otra tendencia positiva. De nuevo, eso no

significa que los problemas de inactividad laboral estén superados, ya que todavía una de cada cinco jóvenes entre 15 y 19 años se ocupa de oficios domésticos, lo que restringe severamente las condiciones de una futura inserción en el mercado de trabajo.

1.2. Las tendencias del empleo juvenil

En América Latina, el incremento de la tasa de ocupación entre inicios de los años noventa e inicios de la década siguiente se concentró en los adultos, mientras que la tasa correspondiente a los jóvenes se mantuvo en el mismo nivel, como resultado de la caída de la tasa de ocupación de los hombres jóvenes y su aumento en el caso de las jóvenes.

La edad de ingreso al mercado de trabajo está determinada por la situación económica general de los países, los ingresos de la familia, la edad así como la oportunidad y la disposición de asistir a la escuela. La decisión de trabajar puede postergarse o adelantarse en función de esos factores. Entre los hombres jóvenes, todos los grupos educativos, con excepción de los más educados, mostraron una ligera baja en su inserción laboral, por lo que la brecha de las tasas entre los extremos se redujo levemente en el periodo reciente (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
América Latina (17 países): tasa de ocupación de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad, según nivel educativo alcanzado y sexo, 1990-2002
(En promedios simples)

| Años de estudio | 1990 | | | 2002 | | |
|-----------------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|
| | Ambos | Hombre | Mujer | Ambos | Hombre | Mujer |
| 0 a 3 | 52.6 | 76.5 | 29.4 | 54.4 | 76.2 | 30.5 |
| 4 a 6 | 55.9 | 77.2 | 34.3 | 56.8 | 76.8 | 35.1 |
| 7 a 9 | 41.5 | 56.4 | 27.1 | 42.5 | 55.8 | 28.5 |
| 10 a 12 | 48.2 | 59.9 | 38.2 | 47.5 | 57.8 | 38.4 |
| 13 y más | 55.6 | 60.2 | 51.6 | 55.4 | 60.2 | 51.5 |
| Total | 49.5 | 66.6 | 33.5 | 50.4 | 64.7 | 36.4 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

En contraste con lo observado entre los hombres, entre las mujeres jóvenes la tasa de ocupación es más alta en los grupos de mayor nivel educativo, lo que refleja sobre todo las mencionadas limitaciones culturales y las pocas oportunidades de empleo para mujeres jóvenes de menor nivel educativo (familias de bajo nivel de ingreso, en especial en zonas rurales). Entre las mujeres jóvenes, la tasa de ocupación subió en todos los grupos educativos, con excepción del grupo educativo más alto, lo que derivó en el mismo resultado que en el caso de los hombres: una leve reducción de la brecha de la tasa de ocupación entre los grupos educativos. Debido a efectos de composición, la brecha de la tasa de ocupación entre hombres y mujeres jóvenes se redujo en forma relativamente pronunciada, de 33 puntos porcentuales a inicios de los años noventa a 28 puntos un decenio después, si bien se mantiene alta.⁹

En la ocupación por quintiles de ingreso de los hogares, se advierten fuertes caídas bastante generalizadas de la tasa de ocupación de los hombres jóvenes (con excepción del primer quintil), y marcados aumentos en el caso de las mujeres, con excepción del quinto quintil (CEPAL y OIJ, 2004). Se observa también una mayor homogeneidad de las tasas por quintil entre los hombres –aunque son menos homogéneas que en el caso de las tasas de participación laboral– que entre las mujeres. Llama la atención que, aun con los incrementos recientes, la tasa de ocupación para las mujeres jóvenes del primer quintil se ubica por debajo de la mitad del último quintil. De esta manera, se resalta la dificultad de las jóvenes de los hogares más pobres para insertarse en el mercado laboral.

Respecto de la calidad y productividad del empleo, a continuación se diferencian los sectores de baja productividad –medidos con las variables *proxy* de trabajadores por cuenta propia y no remunerados sin calificación profesional o técnica, asalariados de microempresas y empleadas domésticas– del resto de la economía. En el periodo reciente hubo un aumento generalizado del peso de estos sectores de baja productividad en la estructura ocupacional, lo que refleja la debilidad de la demanda laboral de los sectores más productivos en un contexto de bajo crecimiento económico. Por otra parte, no hubo cambios mayores de la situación relativa de los diferentes grupos etarios, ya que todos ellos registraron un empeoramiento similar.

Existe una correlación negativa fuerte entre el peso de los sectores de baja productividad y el nivel educativo de los jóvenes (véase el cuadro 4). En efecto, en los niveles educativos más bajos, la proporción de estos sectores triplica con

9 Tanto entre los hombres como entre las mujeres, se incrementa la participación de los grupos educativos más altos, pero estos grupos presentan tasas de ocupación inferiores al promedio en el caso de los hombres y superiores al promedio en el caso de las mujeres.

creces la proporción correspondiente al nivel educativo más alto. Sin embargo, durante el periodo más reciente, el peso de los sectores de baja productividad se incrementó –en términos porcentuales– en mayor grado en los grupos educativos altos, lo que indicaría que, en el contexto de un bajo dinamismo de las economías de la región y con el aumento el nivel educativo de los jóvenes que entran en el mercado de trabajo, un número creciente de estos jóvenes con más años de estudio no encuentra un empleo acorde con su formación.

Cuadro 4
América Latina (15 países): porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad en empleos de baja productividad, según nivel educativo, 1990-2002
(En promedios simples)

| Años de estudio | 1990 | | | 2002 | | |
|-----------------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|
| | Ambos | Hombre | Mujer | Ambos | Hombre | Mujer |
| 0 a 3 | 70.2 | 65.9 | 78.5 | 74.3 | 68.6 | 84.7 |
| 4 a 6 | 63.7 | 58.2 | 73.8 | 67.5 | 62.9 | 77.7 |
| 7 a 9 | 51.3 | 47.2 | 60.0 | 59.5 | 53.9 | 70.8 |
| 10 a 12 | 33.0 | 31.7 | 35.4 | 41.2 | 38.1 | 45.6 |
| 13 y más | 15.3 | 16.0 | 14.7 | 18.8 | 19.3 | 18.4 |
| Total | 50.0 | 48.3 | 51.6 | 53.1 | 51.4 | 55.1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Finalmente, los jóvenes suelen presentar una movilidad mucho mayor en su condición de actividad laboral, y sobre todo una mayor inestabilidad laboral. Para el caso chileno, Henríquez y Uribe-Echevarría (2003, p. 93) encontraron que, a lo largo de seis trimestres seguidos, solo 23.3% de los jóvenes que durante algún momento formaron parte de la población económicamente activa estuvieron siempre ocupados, mientras que 34.3% registró tránsitos entre la ocupación y la inactividad y 42.4% tuvo por lo menos una experiencia de desempleo. En comparación, para el grupo de 30 a 49 años, las cifras reflejan una estabilidad mucho mayor: 60.4, 19.8 y 19.8%, respectivamente. La elevada volatilidad macroeconómica que afectó a la región durante el periodo reciente podría haber influido en estas situaciones de contraste, al dificultar el acceso de los jóvenes a puestos de trabajo más estables.

1.3. Las tendencias del desempleo juvenil

Es bien sabido que la tasa de desempleo de los jóvenes es mayor que la de los adultos, lo que se debe principalmente al hecho de que entre aquéllos se concentran las personas que buscan empleo por primera vez, a los problemas de acceso de estos buscadores primerizos y a la mayor rotación entre el empleo y el desempleo o la inactividad laboral que caracteriza a los jóvenes en comparación con los adultos (Weller, 2003). En América Latina, la tasa de desempleo de los jóvenes duplica con creces a la de los adultos –16.1% comparado con 7.0% a inicios de la presente década–, y la brecha entre jóvenes y adultos es parecida para hombres y mujeres. En el periodo reciente, el desempleo aumentó para todos los grupos, pero en términos relativos un poco más para los adultos, de manera que la brecha entre ellos y los jóvenes disminuyó levemente.¹⁰ Entre los jóvenes, la tasa de desempleo de las mujeres supera a la de los hombres en casi la mitad, sin que se observaran mayores cambios en el periodo reciente (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
América Latina (17 países): tasa de desempleo, según sexo y grupos de edad, 1999–2002. (En promedios simples)

| Sexo | Grupo de edad | 1990 | 2002 |
|---------|---------------|------|------|
| Ambos | 15-19 | 17.7 | 22.4 |
| | 20-24 | 13.4 | 17.3 |
| | 25-29 | 9.0 | 11.5 |
| | 30-64 | 4.8 | 7.0 |
| Hombres | 15-19 | 15.6 | 19.8 |
| | 20-24 | 11.2 | 14.5 |
| | 25-29 | 7.3 | 9.0 |
| | 30-64 | 4.3 | 6.0 |
| Mujeres | 15-19 | 22.1 | 27.1 |
| | 20-24 | 16.7 | 21.5 |
| | 25-29 | 11.7 | 14.8 |
| | 30-64 | 5.7 | 8.5 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

10 Para el grupo de 17 países con datos comparables en el periodo reciente, el desempleo subió de 12.8 a 16.1% entre los jóvenes, y de 4.8 a 7.0% entre los adultos, con lo que la tasa de los jóvenes superaba a la de los adultos en 170% a inicios de los años noventa, y en 130% una década después.

La curva típica del desempleo para diferentes grupos educativos es la “U invertida”, donde los grupos con los niveles más bajos y los niveles más altos de educación tienen menores tasas de desempleo que aquellos con niveles intermedios de educación. La explicación consistiría en que los jóvenes con menores niveles educativos generalmente no disponen de muchas opciones laborales y, por tanto, tampoco tienen muchas expectativas más allá de ciertas ocupaciones de baja productividad e ingresos, mientras que sí experimentan una gran necesidad de generar ingresos laborales a causa de su contexto familiar, típicamente de bajos ingresos. En el otro extremo, la mejor educación facilita el acceso al empleo, mientras que los jóvenes con niveles educativos intermedios (de 7 a 9 y de 10 a 12 años de educación formal) suelen tener expectativas de que sus esfuerzos de estudio les permitirán acceder a mejores empleos. Esta situación se presenta en circunstancias en que el nivel educativo general se ha elevado, lo que intensifica la competencia por los puestos de trabajo disponibles.

1.4. Las tendencias de los ingresos laborales

En este apartado se analiza el nivel en que se encuentran y cómo evolucionaron los ingresos laborales absolutos y relativos de los jóvenes entre el inicio y el fin del periodo de análisis. Como se observa en el cuadro 6, en términos de la línea de pobreza, el ingreso de todos los grupos de edad se mantuvo estable en el promedio simple de los países con información comparable. Al igual que en las otras variables, esto no excluye que en algunos países los ingresos reales hayan subido, mientras que en otros cayeron, pero en el conjunto de la región refleja lo ocurrido en el periodo reciente en los mercados de trabajo, ya que durante la mayor parte de los años noventa una leve mejoría en la productividad laboral tuvo un efecto favorable igualmente leve en los salarios, mientras que éstos cayeron con el enfriamiento económico de fines de los años noventa e inicios de la presente década.

Existe una gran brecha entre los ingresos de los jóvenes y los adultos, a causa de que estos últimos reciben un “premio a la experiencia”. Lógicamente, la brecha se reduce con el aumento de la edad (y la experiencia) de los jóvenes. Mientras que los más jóvenes, de 15 a 19 años (con un ingreso medio de aproximadamente 1.5 veces la línea de pobreza), ganan en promedio un tercio de los ingresos medios de los adultos, los jóvenes de 20 a 24 años ganan más de la mitad (2.6 veces la línea de pobreza), y los jóvenes de 25 a 29 años más de las tres cuartas partes (3.5 veces la línea de pobreza) del ingreso medio de los adultos,

Cuadro 6**América Latina (16 países): ingreso laboral de los jóvenes relativo a la línea de la pobreza y al ingreso medio del adulto correspondiente, por grupo de edad, según sexo, 1990–2002. (En promedios simples)**

| | 1990 | | | 2002 | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 15-19 años | 20-24 años | 25-29 años | 15-19 años | 20-24 años | 25-29 años |
| Ingreso relativo a la línea de la pobreza | | | | | | |
| Ambos | 1.5 | 2.6 | 3.5 | 1.5 | 2.6 | 3.5 |
| Hombres | 1.6 | 2.8 | 3.9 | 1.6 | 2.8 | 3.9 |
| Mujeres | 1.4 | 2.2 | 2.9 | 1.3 | 2.3 | 3.0 |
| Ingreso relativo al ingreso medio del adulto correspondiente | | | | | | |
| Ambos | 33.0 | 56.9 | 78.0 | 32.6 | 57.0 | 77.2 |
| Hombres | 29.6 | 52.8 | 74.2 | 29.6 | 53.0 | 73.3 |
| Mujeres | 43.6 | 70.9 | 92.1 | 38.7 | 66.2 | 86.7 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

quienes en promedio tienen un ingreso que corresponde a 4.6 veces la línea de pobreza. Durante el periodo reciente, al igual que los ingresos reales –medidos en términos de la línea de pobreza–, estas brechas se han mantenido estables.

En este contexto, llama la atención que en el periodo reciente las brechas salariales entre jóvenes y adultos tendieron a disminuir en el caso de los niveles educativos bajo y medio, mientras que se ampliaron en el nivel educativo más alto, resultados observables tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres jóvenes (véase el cuadro 7). Este resultado sorprende, porque contradice la hipótesis ampliamente compartida de que los profundos cambios tecnológicos recientes hayan dado ventajas competitivas a muchos jóvenes con habilidades en estos nuevos campos tecnológicos, habilidades que son más difíciles de adquirir por los adultos que se formaron en el contexto de otros paradigmas tecnológicos, hoy en día parcialmente obsoletos.

En consecuencia, y contrario a lo registrado en el caso de los adultos, entre los jóvenes no se observa que la brecha salarial entre los más calificados y los otros grupos educativos haya aumentado claramente, y la evidencia es mixta para los diferentes subgrupos etarios de jóvenes. Mientras que en el grupo de 20 a 24 años la estructura de ingresos se mantuvo relativamente estable, tanto en el grupo de 15 a 19 años como en el de 25 a 29 años, todos los grupos educativos mejoraron su posición relativa respecto del grupo de referencia, de 10 a 12 años

Cuadro 7
América Latina (16 países): ingreso laboral relativo de los jóvenes respecto del ingreso medio correspondiente del adulto, por grupo de edad, según nivel educativo, 1990–2002. (En promedios simples)

| Años de estudio | 1990 | | | 2002 | | |
|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 15-19 años | 20-24 años | 25-29 años | 15-19 años | 20-24 años | 25-29 años |
| Total | 33.0 | 56.9 | 78.0 | 32.6 | 57.0 | 77.2 |
| 0-3 años | 44.7 | 63.1 | 77.5 | 57.5 | 80.4 | 85.7 |
| 4-6 años | 39.7 | 64.4 | 71.9 | 46.7 | 72.1 | 83.4 |
| 7-9 años | 36.2 | 56.0 | 74.3 | 40.8 | 66.6 | 81.8 |
| 10-12 años | 37.0 | 54.0 | 71.6 | 35.3 | 58.8 | 73.7 |
| 13 años y más | ... | 40.9 | 61.9 | ... | 35.4 | 57.9 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

de educación (Weller, 2006, p.25). Aparentemente, en el periodo reciente el gran aumento de la cobertura de la educación secundaria ha “devaluado” este logro de estudios, y los jóvenes con este nivel educativo que entraron en forma masiva en el mercado de trabajo vieron caer sus ingresos relativos. Es interesante notar que esto no ocurrió entre los adultos, donde este grupo educativo mejoró sus ingresos relativos respecto de todos los grupos educativos, con la excepción de aquellos con mayor escolaridad.

2. Tensiones de la inserción laboral juvenil y algunas estrategias

La evolución de la inserción laboral de los jóvenes descrita en la sección anterior está relacionada con una serie de tensiones. Dada la gran heterogeneidad de las cohortes juveniles, estas tensiones afectan obviamente con distintos grados a la juventud de diferentes segmentos y en los diferentes países, pero los estudios del proyecto indican que muchos jóvenes las padecen. Como se indica a continuación, intervenciones de políticas públicas pueden contribuir a atenuar o resolver algunas de ellas. Sin embargo, para algunas tensiones es difícil imaginarse soluciones que las resolverían, ya que surgen de procesos profundamente enraizados en la sociedad civil, y este es el escenario donde se determina su desenlace. Hemos identificado 11 tensiones que se presentan a continuación.

2.1. Los jóvenes tienen mayores niveles de educación formal que los grupos de edades superiores, pero también tienen mayores problemas de inserción laboral.¹¹ La causa de esta tensión seguramente no es que las nuevas generaciones sean “demasiado” educadas o que haya muchos jóvenes con altos niveles de educación. Como indica el aumento de la brecha salarial en favor de los más educados observado en América Latina recientemente, la demanda laboral más bien está sesgada hacia el personal más calificado. El problema se concentra más bien en dos áreas:

- a) En la mayoría de los países, la demanda laboral ha sido débil, principalmente a causa de la modesta expansión de la actividad económica. Esto ha afectado a todos los grupos etarios, aumentando las tasas de desempleo específicas. La tasa correspondiente de los jóvenes, de por sí más alta que aquella de los adultos, subió marcadamente, aunque no se haya ampliado la brecha relativa a los adultos. En específico, las condiciones de inserción laboral de los jóvenes más calificados –en términos generales más favorables que las de los jóvenes con niveles educativos más bajos– se deteriora en un momento de crisis, ya que en un contexto sin generación de nuevos puestos de trabajo su ventaja competitiva no les sirve y ellos entran en el desempleo abierto o en el trabajo en sectores de baja productividad. En consecuencia, mientras que para los adultos (30 a 64 años) entre alrededor de 1990 y alrededor de 2002 se amplió la brecha entre los ingresos de los más calificados (13 años de estudios y más) y el ingreso medio de este grupo etario, en el caso de los jóvenes esta brecha disminuyó.¹²
- b) A pesar de la importante ampliación de la cobertura de 93% de la educación primaria y de 65% de la educación secundaria (CEPAL, 2005), existen serios problemas de calidad de la educación. Al respecto, cabe mencionar, entre otros, los resultados mediocres en la medición de resultados, la segmentación de los sistemas de educación, la “devaluación educativa” y los problemas de cobertura (preescolar, secundaria, etc.) que persisten en muchos países.

11 Se trata de la primera de las tensiones o paradojas analizadas por Martín Hopenhayn sobre la situación de la juventud latinoamericana, y publicada entre otros en CEPAL y OII (2004: 17-21). Las tensiones identificadas en este artículo, centradas en aspectos de la inserción laboral de los jóvenes, pueden leerse en forma complementaria de aquéllas.

12 En el promedio simple de 16 países esta brecha descendió de 67 a 63% en el grupo de 25 a 29 años y de 49 a 35% en el grupo de 20 a 24 años, mientras que subió de 113 a 122% entre los adultos (datos de la CEPAL, con base en las encuestas de hogares de los países). Véase también el cuadro 7 de este artículo, en el que se muestra que la brecha de ingresos entre jóvenes y adultos se amplió en el caso de los que cuentan con mayor escolaridad, mientras que generalmente bajó en los grupos educativos.

Las implicaciones políticas son relativamente obvias y de ninguna manera novedosas. Las políticas macro, meso y microeconómicas deben favorecer un crecimiento económico elevado y estable, como precondition para una demanda laboral favorable a la inserción laboral de los jóvenes. Aun así, el mismo nivel de educación formal hoy en día no garantiza el acceso al mismo tipo de ocupación que décadas atrás. Por ejemplo, como se ha subrayado frecuentemente, la educación secundaria ha llegado a ser una condición necesaria pero no suficiente para una inserción laboral exitosa. El mismo grado escolar hoy en día no otorga las mismas habilidades que antes –y no debe hacerlo, dado que también los requisitos han cambiado–, pero el mejoramiento de la cantidad y la calidad de la educación es y seguirá siendo, sin duda, una condición clave para la inserción laboral individual y colectiva. De ahí que mejorar la educación –en términos de cobertura, calidad, reducción de segmentaciones, etc.– sigue siendo una de las tareas centrales de las políticas públicas. El establecimiento de mecanismos de seguimiento regional puede contribuir a avanzar en este sentido.

2.2. Se observa otra tensión entre la alta valoración que los jóvenes dan al trabajo en sí y las experiencias, frecuentemente frustrantes, con empleos concretos. A pesar de la creciente percepción funcional del trabajo, principalmente como fuente de ingreso que en algunos casos tiene que competir con otras que prometen ganancias mayores y más fáciles, para muchos jóvenes el trabajo sigue siendo piedra angular para el desarrollo de su identidad personal. A esto contribuye el desarrollo de nuevas relaciones sociales en el lugar de trabajo. Sin embargo, muchas experiencias laborales iniciales no cumplen con las expectativas correspondientes, ya que se reportan ingresos bajos, amenazas con despido, malos tratos, acoso sexual, relaciones personales desagradables, en fin, condiciones que no estimulan el aprovechamiento del potencial que tiene el trabajo para el desarrollo individual y social de los jóvenes.

Esta tensión proviene, en parte, del desconocimiento de los jóvenes respecto del mundo laboral. Medidas para un acercamiento más temprano, durante el periodo escolar, pueden suavizar el impacto psicológico de esta transición, entre ellas, visitas a empresas, visitas desde empresas a los colegios –por ejemplo, de antiguos alumnos o de empresas cercanas–, pasantías, el apoyo para trabajar durante las vacaciones, etc. Sin embargo, dicho desconocimiento no es el único origen de esta tensión. El incumplimiento de las leyes, el abuso del desconocimiento de los jóvenes de sus derechos laborales, su bajo grado de organización sindical, son también factores que desempeñan un papel importante al respecto. Por tanto, los esfuerzos de acercarlos tempranamente al mundo laboral deberían incluir la información correspondiente a sus derechos y obligaciones; la inspección del tra-

bajo debe cubrir las características de la inserción laboral de los jóvenes como un aspecto prioritario, y en esquemas formales de inserción (por ejemplo, en programas de capacitación subsidiada), los jóvenes deben tener acceso a personas de confianza (tutores) que pueden ayudar en caso de conflictos de este tipo.

2.3. Vinculadas con lo anterior, se registran fuertes tensiones entre las expectativas de los jóvenes sobre los beneficios de la inserción al mercado laboral y la realidad que viven en él. Las primeras están centradas en la mejoría del bienestar material individual y de la familia paterna, la creación de una base para formar un hogar propio, el reconocimiento social, una contribución al desarrollo de su país, etc. Incluso el cambio de papeles de género ha reforzado su peso, ya que cada vez más mujeres jóvenes valoran el trabajo fuera del hogar como elemento clave para una mayor autonomía, el desarrollo de su autoestima, y para alcanzar una mayor independencia de los papeles tradicionales estrechamente vinculados con el hogar. Sin embargo, para muchos jóvenes la realidad del mercado de trabajo no satisface estas aspiraciones o lo hace solo de manera parcial. Un elemento clave para las frustraciones correspondientes son los bajos ingresos laborales, reflejados en los elevados porcentajes de “trabajadores pobres”.

Obviamente, es muy difícil cambiar la estructura y la dinámica del mercado de trabajo. El objetivo de las políticas para este grupo debe ser el mejoramiento de las condiciones para lograr trayectorias laborales ascendentes. Elementos clave al respecto son el acceso a un primer empleo en el sector formal y a sistemas de capacitación continua.¹³

2.4. Las necesidades y preferencias de una estabilidad mínima de empleo e ingresos –sobre todo a partir de que los jóvenes forman una familia propia– están cada vez más en tensión con un mercado de trabajo que se caracteriza por creciente inestabilidad y precariedad. Los jóvenes de la actualidad han hecho sus primeras experiencias laborales en esta “nueva normalidad” laboral (Sepúlveda, 2005), y para algunos representa un marco adecuado para sus aspiraciones de autonomía y creatividad. Sin embargo, para la mayoría no es un mercado dinámico de oportunidades múltiples y fluctuantes, sino un mercado que no permite desarrollar trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables lo que, en el contexto del debilitamiento de los sistemas de protección social que se registra en muchos países, genera una profunda incertidumbre que afecta

13 De la Lastra y Campusano (2005) encontraron en su estudio sobre Chile que trayectorias laborales ascendentes frecuentemente están correlacionadas con una secuencia de actividades de capacitación para el trabajo a lo largo de la vida laboral. Sin embargo, la importancia creciente del “lifelong learning” implica una tensión a lo largo de la vida laboral, con efectos potencialmente negativos para el tiempo a libre disposición y para la vida familiar y social.

el desarrollo de su personalidad y su inclusión social.¹⁴ Como ha argumentado, por ejemplo, la CEPAL (2004, pp. 324-325), los sistemas de protección social tienen que ajustarse al nuevo contexto laboral, desarrollando nuevas formas de protección de los ingresos que contrarresten la creciente inestabilidad laboral, centrando la protección en las personas y no en los puestos de trabajo. Por otra parte, los sistemas de educación y formación para el trabajo deben apoyar el desarrollo de las habilidades requeridas para aprovechar las oportunidades laborales que emerjan.

2.5. El cumplimiento de las aspiraciones relacionadas con el mercado de trabajo por lo general requiere un plazo largo, sobre todo para alcanzar altos niveles de estudio. Sin embargo, muchos jóvenes enfrentan urgencias de corto plazo que los presionan a desertar tempranamente del sistema escolar, les impiden retomar sus estudios y los obligan a aceptar cualquier empleo para poder generar ingresos laborales indispensables para su hogar. En consecuencia, la satisfacción en el trabajo está positivamente correlacionada con el nivel educativo de la persona.

Mientras que para los jóvenes provenientes de hogares pobres esta tensión se hace patente a temprana edad, para otros la tensión entre las aspiraciones a largo plazo y las urgencias a corto plazo surge con las responsabilidades que conlleva el establecimiento de una familia propia. En estos casos, la tensión entre las aspiraciones y la realidad laboral a menudo se “resuelve” traspasando aquellas a la generación siguiente, de manera que los sacrificios del corto plazo posibilitan el cumplimiento de las aspiraciones en los hijos en el largo plazo.

Para jóvenes provenientes de hogares pobres, los programas de transferencias condicionadas que reducen la necesidad del trabajo infantil y juvenil son un instrumento adecuado para limitar el impacto negativo de las urgencias de corto plazo. En general, facilitar un acercamiento temprano al mundo laboral permite a los jóvenes desarrollar expectativas realistas, y el apoyo en la definición de estrategias laborales individuales y su seguimiento ayudan a satisfacer estas expectativas. De todas maneras, se trata de una tensión que no puede ser resuelta de manera completa y probablemente tampoco sería sensato tratarlo.¹⁵

2.6. Las mujeres jóvenes están desarrollando en forma cada vez más marcada un interés en alcanzar su propia autonomía, para lo cual el empleo desempeña

14 Castells (2001, p. 18) ha caracterizado la profundización de la polarización socioeconómica –en el caso de su análisis relacionado con el Internet– de esta manera: “la volatilidad, la inseguridad, la desigualdad y la exclusión social se dan la mano con la creatividad, la innovación, la productividad y la creación de riqueza en los albores de este nuevo mundo basado en Internet.”

15 “Si dejo de soñar, dejo de existir”, expresó un joven en un grupo focal realizado en Guayaquil (Chávez y Bernal, 2005).

ña un papel clave. Sin embargo, se enfrentan a problemas particulares de inserción laboral, siendo este problema especialmente grave para mujeres con educación formal baja, para las cuales hay muy pocas oportunidades de empleo productivo.¹⁶ Esto se expresa, por ejemplo, en que en los grupos de bajo nivel de educación las mujeres jóvenes registran tasas de desempleo que superan a las de sus coetarios masculinos en más de la mitad, mientras que en el grupo educativo más alto (13 años y más) tal brecha es “solamente” de 20%; además los grupos de menor educación se encuentran muy concentrados en sectores de baja productividad. Esto subraya la importancia de adoptar un enfoque de género –con énfasis en las mujeres jóvenes de menor nivel educativo– en las actividades de fomento a la inserción laboral juvenil, sobre todo en el apoyo del desarrollo de estrategias laborales individuales y los programas de formación profesional.

2.7. La creciente importancia de la combinación del trabajo con estudios puede generar tensiones negativas, al afectar el rendimiento en ambos campos, o positivas, al abrir el acceso a oportunidades que de otra manera se encuentran cerradas. Entre 1990 y 2002, el porcentaje de los jóvenes de 15 a 19, 20 a 24 y 25 a 29 años que al mismo tiempo trabajan y asisten al sistema educativo subió de 26.6 a 34.5%, de 14.9 a 19.9% y de 7.7 a 11.1%, respectivamente.¹⁷ En la medida en que el trabajo afecta el rendimiento escolar, debido a extensas o extenuantes jornadas laborales que restringen la capacidad de aprendizaje, este aumento representa una tendencia negativa que hipoteca el futuro de los jóvenes.

Por otra parte, si no existiera la combinación de los estudios con el trabajo, muchos jóvenes probablemente tendrían que abandonar los primeros, debido a las urgencias antes mencionadas. Además, en vista de lo relevante que resulta la experiencia para la inserción laboral, trabajar durante la asistencia al sistema escolar de manera que no afecte significativamente el rendimiento de los estudios (en las vacaciones, durante el periodo de clases con un horario laboral acotado), no solo generaría ingresos a los jóvenes, sino que los acercaría de manera importante al mundo laboral, al desarrollar y poner en práctica destrezas que no son relevantes en el ámbito escolar (Krauskopf, 2003). Adicionalmente, en el contexto de prolongadas transiciones al mundo adulto y laboral, la combinación de estudios y trabajo en una forma adecuada puede ayudar a los jóvenes a desarrollar estrategias laborales individuales, y generar la autoestima necesaria con el fin de tomar los primeros pasos para su ejecución. Al respecto, hay diferencias importantes según el trasfondo socioeconómico del hogar, ya que el segundo tipo de

16 Una expresión de esta tensión es que las mujeres jóvenes, en promedio, tienen mejores indicadores de educación pero peores indicadores laborales que los hombres (véase CEPAL, 2005, pp. 167-171).

17 Promedios simples de 15 países.

combinación de trabajo y estudio, más favorable para las perspectivas laborales futuras, se encuentra típicamente entre jóvenes de hogares de ingresos más altos que aquellos de los hogares cuyos jóvenes se desempeñan en el primer tipo.

Además de ampliar la formación para el trabajo, alternando los estudios escolares con la capacitación práctica en las empresas (Abdala y otros, 2004), habría que proveer los instrumentos legales que permitan fomentar una combinación productiva entre estudio y trabajo, por ejemplo, para establecer esquemas laborales de tiempo parcial. También sería conveniente ajustar los horarios de ciertos centros educativos a la demanda de aquellos jóvenes cuya principal actividad es el trabajo, pero que tienen interés en seguir estudiando.

2.8. Los jóvenes viven la tensión entre un discurso meritocrático –al cual responden con la disposición de hacer grandes esfuerzos y sacrificios personales para avanzar en su educación e inserción laboral– y una realidad del mercado de trabajo en que los contactos personales y las recomendaciones frecuentemente desempeñan un gran papel para el acceso a empleos atractivos. La exclusión laboral de aquellos que no cuentan con este tipo de capital social refleja una marcada segmentación intrageneracional, que se está profundizando en muchos países a causa de crecientes diferencias en la calidad de la educación a la cual jóvenes de diferente trasfondo socioeconómico tienen acceso.

En un mercado en que falta transparencia, la contratación por recomendaciones puede ser una alternativa *second best* para las empresas, sobre todo para aquellas de menor tamaño, que no tienen los recursos para procesos de selección detallados. Si bien hay otros aspectos relevantes al respecto –como el compadrazgo, la consciente reproducción de privilegios sociales, los favores por interés político, etc.–, por lo menos los problemas relacionados con una falta de transparencia pueden ser enfrentados, sobre todo por medio de sistemas de certificación de competencias y el abaratamiento de los costos de acceso a los canales de intermediación y selección.

2.9. El mercado exige, entre otros requisitos, experiencia laboral, pero para muchos jóvenes que buscan trabajo por primera vez es sumamente difícil acumular esta experiencia; además, el mercado no reconoce la experiencia generada en muchas de las ocupaciones accesibles para jóvenes de bajo nivel educativo, por lo que para este grupo es casi imposible generar una trayectoria laboral ascendente.

Si bien la capacitación no puede corregir los defectos de una educación insuficiente, es clave para mejorar la empleabilidad de los jóvenes de nivel educativo medio y bajo. Específicamente, esquemas de capacitación que combinen cierta

formación teórica con primeras experiencias prácticas, como en los programas “Joven” aplicados en varios países de la región, pueden apoyar hasta cierto punto una inserción con potencial para trayectorias ascendentes, al generar experiencias prácticas reconocidas por el mercado.

2.10. Por un lado, existe un interés creciente de jóvenes en la independencia laboral y en la participación en micro y pequeñas empresas, y un discurso que estimula esta orientación. Por otra parte, hay muchos obstáculos para iniciar actividades empresariales (experiencia, crédito...) y un alto riesgo de fracaso, y –salvo excepciones puntuales– no existen estructuras para apoyar a los jóvenes en un emprendimiento de este tipo, mucho menos si se presenta un fracaso.

El fomento a la generación de micro y pequeñas empresas es visto en muchos países como una gran alternativa frente a la debilidad de la generación de empleo asalariado. Al respecto, cabe recordar que un contexto macroeconómico débil no solo afecta la creación de puestos de trabajo por parte de las empresas, sino que también restringe las perspectivas de expansión de nuevas empresas. Además, es bien sabido que la sobrevivencia y el crecimiento de una nueva (micro)empresa, y de la independencia económica en general, están positivamente correlacionados con el nivel educativo y la experiencia laboral. Por ejemplo, en Chile, entre 1996 y 2003, en promedio 12.5% de los jóvenes eran independientes (patronos o trabajadores por cuenta propia), mientras que 27.8% de los adultos se encontraba en tal posición. Más significativo es, sin embargo, que entre aquellos que se mantuvieron ocupados después de 18 meses, 40% de estos jóvenes independientes dejaron de serlo, frente a 18% en el caso de los adultos.¹⁸

Esto no significa que los emprendimientos juveniles no sean una alternativa interesante. Sin embargo, no parecen serlo en forma masiva, sobre todo si se aspira a tener ingresos decentes y una estabilidad mínima. Lo que sí merece un gran apoyo es la introducción en los currículos de competencias y habilidades relevantes para forjar una actitud emprendedora, y no solo para formar una empresa, sino también para formar ciudadanos más autónomos, con capacidad de análisis y decisión, etc., competencias que sirven en muchas áreas de la vida actual y no únicamente para ser empresario. De todas maneras, con lo anterior no se quiere decir que no se deberían apoyar iniciativas de fomento de la generación de emprendimientos juveniles, en los casos de jóvenes para quienes se trata de una alternativa atractiva.¹⁹

18 Véase el capítulo sobre políticas para el fomento de la inserción laboral de jóvenes en Weller (2006).

19 Este esfuerzo debe relacionarse con mecanismos generales para facilitar la creación y consolidación de micro y pequeñas empresas no dirigidos específicamente a jóvenes.

2.11. Los jóvenes enfrentan la tensión entre sus preferencias culturales y las pautas exigidas por un mercado de trabajo marcado por la cultura dominante. Ellos perciben procesos de exclusión a causa de su edad y de sus expresiones culturales, mientras que el mercado valora la experiencia laboral –más que a los jóvenes– y no acepta ciertas expresiones subculturales que podrían afectar la imagen de las empresas frente a sus clientes y, de esta manera, sus resultados económicos.

Se trata de una tensión permanente, dado que hay, al mismo tiempo, procesos de filtración de expresiones culturales desde las subculturas hacia la cultura dominante, y expresiones excluidas y castigadas en algún momento pueden llegar a ser toleradas e incluso incorporadas por ésta; por otra parte, cada generación crea sus propias expresiones que causan nuevas tensiones con el entorno dominante. Por tanto, no se puede disolver esta tensión del todo, solo mitigarla, para lo cual habría que diferenciar entre los problemas causados por desconocimiento y los conflictos debidos a tensiones subculturales. Respecto de los primeros, es muy frecuente que los jóvenes no conozcan las actitudes, modalidades y formas de presentación valoradas por las empresas, lo que se expresa, por ejemplo, en una mala presentación de su documentación (*currículo vitae*) y fracasos en las entrevistas de contratación. Una capacitación en esta área puede ser una inversión eficiente para mejorar las perspectivas de inserción laboral en jóvenes que poseen las calificaciones requeridas para un puesto específico.

Otro aspecto conflictivo en la contratación –y que no es específico de la condición generacional, pero profundiza en los jóvenes afectados el sentimiento de trato injusto– es la discriminación por razones de género, socioeconómicas, étnicas, preferencias sexuales y otros. Desde el sector privado, con frecuencia se niega que se realice alguna discriminación, pero se arguye que es necesario tomar en cuenta las preferencias de la clientela, de manera que para contratar personal se consideran a veces criterios no estrictamente relacionados con el puesto, con tal de satisfacer estas preferencias. Sin duda, los problemas de discriminación están enraizados en las sociedades, de manera que tanto los encargados de contratar recursos humanos en las empresas como sus clientes pueden ser “portadores” de la discriminación. En este sentido, leyes antidiscriminatorias tienen tanta o más relevancia para estimular los procesos de cambio social y cultural hacia sociedades más equitativas que para corregir transgresiones puntuales, ya que la discriminación en una situación específica siempre puede ser justificada con argumentos racionales de eficiencia.

Conclusiones

Contrarios a las expectativas sobre una inserción laboral de los jóvenes relativamente favorable a causa de tendencias demográficas, educativas, tecnológicas y económicas, los datos de los años noventa e inicios de la presente década muestran un empeoramiento absoluto de la mayoría de los datos laborales de los jóvenes y un estancamiento relativo de los adultos. Esta evolución desfavorable se vincula con una serie de tensiones, algunas de ellas existentes desde hace mucho tiempo, mientras que otras surgieron en el contexto de mercados de trabajo más demandantes, volátiles e inestables.

Para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, un entorno macroeconómico favorable es una precondition indispensable, dado que solo de esta manera surgen empleos productivos y opciones para el trabajo independiente en cantidades relevantes. Ningún programa que mejore la empleabilidad de los jóvenes, aumente la eficiencia de la intermediación laboral o intervenga en cualquier otro aspecto de la inserción laboral puede tener resultados satisfactorios sin una demanda laboral dinámica, que surgiría de altas y estables tasas de crecimiento económico y las expectativas correspondientes que lleven a las empresas a contratar más personal.

Sin embargo, no todas las tensiones observadas en los procesos de inserción laboral se relacionan con la debilidad del crecimiento. Aun más, para algunas tensiones no pueden imaginarse “soluciones” satisfactorias para todos los involucrados. En efecto, algunas están estrechamente relacionadas con conflictos intergeneracionales dinámicos que difícilmente pueden ser objeto de políticas públicas.

Para cualquier otra intervención es indispensable tomar en cuenta la gran heterogeneidad de la juventud de la región. No existe un problema de inserción laboral común para todos los jóvenes, sino una variedad de problemas específicos (Weller, 2003). Los retos que enfrentan jóvenes de diferente género, nivel educativo, trasfondo socioeconómico, cultural, étnico, etc., difieren marcadamente, de manera que, más que buscar “la gran estrategia”, es necesario desarrollar respuestas adecuadas para muchas necesidades específicas diferenciadas. Para ello se requiere una mejor coordinación de los actores públicos, privados y no gubernamentales, en los planos nacional y local, que relacione los esfuerzos de los jóvenes y sus familias con un entorno más favorable para su inserción laboral.

Bibliografía

- Abdala, Ernesto y otros (2004) *Formación de jóvenes en alternancia: una propuesta pedagógica innovadora*. Montevideo: Cinterfor/OIT; CECAP; El Abrojo. (Trazos de la formación, 19)
- Castells, Manuel (2001) *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Barcelona: Plaza & Janés.
- CEPAL (2004) *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago de Chile: CEPAL. (LC/G.2234, SES.30/3)
- . (2005) *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL; CELADE (2004) América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. *Boletín Demográfico*. n. 73. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL; OIJ (2004) *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL y otros (2005) *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez, Gardenia y Gabriela Bernal (2005) *Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en la ciudad de Guayaquil, Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL; GTZ. Proyecto Integración de jóvenes al mercado laboral. http://www.eclac.cl/de/noticias/paginas/2/14692/UPS_Ecu.pdf
- De la Lastra, Carolina; Campusano, Carmen Luz (2005) *Quince años de trabajo. Trayectorias laborales de adultos jóvenes en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL; GTZ. Versión preliminar. Mimeo. Proyecto Integración de jóvenes al mercado laboral. Versión final resumida en Weller (2006).
- Henríquez, Helia; Uribe-Echevarría, Verónica (2003) *Trayectorias laborales: de la certeza a la incertidumbre*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. (Cuaderno de Investigación, 18)
- Krauskopf, Dina (2003) Proyectos, incertidumbre y futuro en el periodo juvenil. *Archivos Argentinos de Pediatría*. v. 101, n. 6. p. 495-500.
- Sepúlveda, Leandro (2005) *Incertidumbre y trayectorias complejas: un estudio sobre expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL; GTZ. Versión preliminar. Mimeo. Proyecto Integración de jóvenes al mercado laboral. Versión final resumida en Weller (2006).
- Weller, Jürgen (2003) *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Santiago de Chile: CEPAL. (Macroeconomía del desarrollo, 28)
- . (2006). *Los jóvenes y el empleo en América latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá: Mayol; CEPAL; GTZ.

Otros documentos preparados en el marco del proyecto *Integración de jóvenes al mercado laboral* se encuentran en esta página web:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/de/noticias/paginas/2/14692/P14692.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl>

LOS CAMINOS DE AMÉRICA LATINA EN LA FORMACIÓN VOCACIONAL DE JÓVENES EN SITUACIÓN DE POBREZA

Balance y nuevas estrategias

*Claudia Jacinto*¹

1. Introducción

Muchos de los programas sociales desarrollados en el marco de la lucha contra la pobreza y/o el desempleo en América Latina desde los años noventa se orientaron a mejorar la inserción en el mundo del trabajo de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos y niveles educativos. La modalidad más utilizada fue brindar cursos de formación vocacional cortos, esperando que facilitaran la inserción en una ocupación de carácter nivel operativo.

Muchos se preguntan actualmente sobre los alcances y límites de esas estrategias. Si debe promoverse más bien la reinserción a la educación formal para que los jóvenes accedan al menos a 12 años de educación; si la formación vocacional es suficiente para crear una oportunidad de que los jóvenes consigan un empleo decente o bien generen ingresos que les permitan salir de la pobreza; si las iniciativas han estado adecuadamente articuladas a un conjunto de políticas públicas; si se ha podido superar la tendencia a concebir cursos “desde la oferta”, sin tener en cuenta la demanda real del mercado de trabajo, etcétera.

Probablemente el interrogante central es en qué medida y de qué modo estas iniciativas pueden contribuir a crear para los jóvenes provenientes de hoga-

1 Investigadora a cargo del proyecto de investigación regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO): “Educación y formación de jóvenes en América Latina”. Coordinadora de redEtis; también es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina. Agradezco a Victoria González su asistencia en la búsqueda de información y a Verónica Diyarian su colaboración en la edición del texto.

res de bajos ingresos una “segunda oportunidad” de calidad, teniendo en cuenta los procesos concomitantes de devaluación de credenciales educativas y las transformaciones en el contenido y en los tipos de empleo, además de su escasez.

Este artículo presenta sintéticamente los principales abordajes de estos programas a partir de los años noventa, sus alcances y debilidades, y algunos de los modelos de intervención más recientes que intentan dar nuevas respuestas a la problemática inserción laboral de los jóvenes provenientes de hogares pobres.² Se abordarán los modelos de capacitación y vinculación con el mercado laboral (particularmente su orientación a empleos formales o al sector informal, incluyendo la generación de microemprendimientos); su relación, en general escasa, con la educación formal; las relaciones que plantean entre actores institucionales públicos y privados; los perfiles de la población focalizada y sus resultados, en los casos en que se cuenta con información al respecto.

2. La inserción laboral de los jóvenes en el marco del deterioro de los mercados de trabajo

En la región, la diferencia de oportunidades educativas y laborales y la inequitativa distribución del ingreso constituyen fenómenos estructurales. A este trasfondo de exclusión se han sumado la globalización y los procesos de apertura económica y ajuste estructural emprendidos en los años noventa, que han reforzado la heterogeneidad productiva. Aunque en décadas recientes se ha producido cierta modernización tecnológica y organizacional en los sectores productivos más avanzados, en las pequeñas y microempresas la productividad se mantuvo estancada y persisten en muchos casos formas artesanales de producción.

Entre los años 1990 y 2004, el crecimiento económico ha sido considerado deficiente y errático, y estuvo en el origen del aumento del desempleo, de la expansión de empleos de baja calidad y de la emigración (CEPAL, 2005). El peso del sector informal en el empleo urbano pasó de 42.8% en 1990 a 46.7% en 2003. Al mismo tiempo, aumentó la brecha entre los ingresos laborales medios del sector formal y los del sector informal de 59 a 72% (CEPAL, 2005). Mientras que el empleo asalariado varió según los niveles de crecimiento económico anuales,

2 Se parte de los resultados de una investigación regional de cinco estudios de casos en profundidad de programas de formación de jóvenes en distintos países latinoamericanos realizado en 1999/2000 (Jacinto, 2002). La evolución más reciente se basará en información recopilada de algunos casos de programas desarrollados en los últimos años, disponible en la página web de redEtis, www.redetis.iipe-ides.org.ar.

en el trabajo por cuenta propia se evidencia una dualidad: una parte corresponde a actividades de supervivencia en condiciones precarias y con ingresos bajos, y otra, menor, refleja unidades productivas más eficientes, en muchos casos pequeñas empresas producto de la tercerización de ciertos procesos en las empresas grandes.

El mencionado deterioro en los mercados de trabajo y la ampliación de los procesos de segmentación no alcanzaron a todos los sectores por igual. Uno de los grupos más afectados fueron, sin duda, los jóvenes en busca de su primer empleo. En efecto, tanto las tendencias demográficas como la expansión de la escolaridad (cercana a la universalización en el nivel primario, y alta, aunque con diferencias sustantivas entre los países, en el nivel secundario) llevaban a prever que la posición relativa de los jóvenes en el mercado de trabajo mejoraría en los años noventa. Sin embargo, varios factores han contribuido a que no haya sido así.

Por un lado, las tasas de matriculación en la educación media revelan que todavía la inclusión educativa es insuficiente. Incluso en países como los del cono sur, que tienen altas tasas de escolarización de los adolescentes, más de la mitad de los jóvenes no ha terminado la educación media. Entre los problemas más críticos, persisten altos índices de repitencia y abandono, y una oferta educativa que en buena parte es de baja calidad. Al mismo tiempo, los requisitos básicos de escolaridad para acceder a buenos empleos se elevan hasta la finalización de la educación secundaria, pero también se está produciendo en la región un proceso de devaluación de los títulos a medida que aumenta el nivel educativo promedio de los jóvenes.

Por otro lado, el crecimiento económico errático y su consecuencia de elevación del desempleo han afectado particularmente a los jóvenes, ya que entre ellos se concentran los buscadores de empleo por primera vez y la mayor rotación. Las tasas de desempleo de los jóvenes duplican, por lo menos, las del conjunto de la población económicamente activa. Por ejemplo, hacia fines de los noventa, mientras que el desempleo urbano general fue de 10.2% el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años fue en promedio de 19.5% (Weller, 2003). Este dato se suma a las deterioradas condiciones de contratación y bajos salarios.

Pero si la situación de los jóvenes en su conjunto es muy compleja, la de los jóvenes pobres y/o de bajos niveles educativos es peor. Las tasas de desempleo aumentan notablemente en aquellos que están en condiciones de pobreza y a medida que disminuyen los niveles educativos. El problema más grave de inserción laboral afecta a las mujeres, en especial aquellas con educación formal baja. En efecto, en los grupos de bajo nivel de educación, las mujeres jóvenes registran

tasas de desempleo que superan a las de sus coetarios masculinos en más de la mitad, mientras que en el grupo educativo más alto (13 años y más) esta brecha es de “solamente” 20% (Weller, 2006).

En un marco en que el título de nivel medio es un requisito necesario pero no suficiente para acceder a un buen empleo o incluso a *un* empleo, ¿qué puede esperarse de los programas destinados a una formación vocacional puntual orientada a la inserción inmediata en el mercado de trabajo? Muchas veces se han cuestionado los efectos modestos de los programas de capacitación “de una sola vez” y la necesidad de que los proyectos dirigidos a los sectores más desfavorecidos, entre ellos los jóvenes, superen la dimensión puramente asistencial para articularse con políticas integrales de desarrollo e integración social (Cinterfor, 1998; Jacinto, 1999; Gallart, 2000). Sin embargo, la capacitación puntual ha sido un camino seguido por muchos programas y continúa siéndolo.

2. Los años noventa: coexistencia de enfoques tradicionales y nuevos modelos de formación

En el marco de las transformaciones estructurales cuyos efectos sobre los mercados de trabajo acaban de sintetizarse, y con el financiamiento de las agencias de cooperación, los gastos sociales tendieron a orientarse durante los años noventa a medidas compensatorias, programas de empleo y formación profesional, muchos de ellos destinados a jóvenes que abandonan tempranamente la escolaridad secundaria o aun la primaria. Estos programas adoptaron diferentes modalidades de gestión, entre las que pueden distinguirse tres que dominan el conjunto de acciones dirigidas a la formación de jóvenes desfavorecidos:

- a) Por un lado, siguen existiendo *acciones de capacitación diseñadas desde la oferta de formación profesional de centros públicos*, dependientes de institutos tripartitos de formación profesional o de ministerios de educación.
- b) Por otro lado, se instalaron *formas nuevas de gestión a través de programas ad hoc*, que delegan la ejecución de la formación en actores institucionales diversos, muchos de ellos organizaciones privadas sin fines de lucro (conocidas como organizaciones de la sociedad civil, OSC) e institutos privados de capacitación. Entre estas nuevas formas de gestión a través de programas *ad hoc* pueden distinguirse:
 - 1) Programas que adoptaron *modelos competitivos de “mercado”*, para la selección de las entidades capacitadoras y de los cursos a través de licitaciones.

- ii) Programas que otorgaron *subsídios dirigidos a organizaciones que trabajan con sectores desfavorecidos*.

Ahora bien, tanto en el terreno de la oferta regular de formación profesional como en los nuevos modelos se observan algunas tendencias comunes, como el establecimiento de alianzas público-privadas, y la mayor descentralización hacia organismos regionales y gobiernos locales. A continuación se analizan con mayor detalle estos distintos tipos de formación para el trabajo que enfocaron a jóvenes desempleados, especialmente a aquellos en situación de pobreza y de niveles educativos bajos.

2.1. La oferta tradicional de formación profesional y sus acciones con sectores de pobreza

En América Latina, la oferta de formación profesional dirigida a jóvenes que no finalizan el nivel secundario estuvo representada desde los años cincuenta por los institutos tripartitos de formación profesional (FP) o por centros de FP dependientes de los ministerios de educación. Los programas conocidos como “de aprendizaje” constituyeron la primera política pública de formación y empleo destinada específicamente a jóvenes (Casanova, 2004).³ Sin embargo, los grupos sociales que tuvieron acceso a muchos de estos centros convencionales no fueron en general los más desfavorecidos, sino aquellos que al menos potencialmente podrían insertarse en los sectores formales de la economía. Solo a principios de los años setenta se empiezan a implementar programas dirigidos al sector informal, por ejemplo, en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia; el Proyecto en Comayagua de Educación para el Trabajo (Pocet) de Honduras, y los Talleres Públicos de Capacitación-Producción de Costa Rica. Sostenidas por fondos públicos y con instructores con carácter de funcionarios, las instituciones de este tipo implementaron experiencias valiosas, proveyendo a población de escasos recursos de formación vocacional, asesoramiento y en ocasiones también de créditos para la implementación de microempresas (Gallart, 2004). Asimismo, algunas instituciones instalaron talleres con maquinaria en locales comunitarios al servicio de los trabajadores por cuenta propia. En estas experiencias, los horarios tienden a ser flexibles y la capacitación adecuada a necesidades precisas. Muchas veces estos centros de formación mantienen

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

vínculos estrechos con asociaciones comunitarias y distintos tipos de OSC en el ámbito local, ofreciendo servicios complementarios. Dentro de la población atendida participan jóvenes que reciben capacitación para iniciarse en el ejercicio de un oficio (generalmente en ocupaciones tradicionales) como autoempleados y, en algunos casos, también como microempresarios. Tal como se discutirá más adelante, la escasa experiencia laboral de los jóvenes debilita las posibilidades de desarrollo como microempresarios.⁴

2.2. Los programas *ad hoc* de formación para el trabajo

Como se ha mencionado, más allá de esta oferta de las instituciones tradicionales, los años noventa se caracterizaron por la implementación de programas sociales y de lucha contra la pobreza *ad hoc*, orientados a brindar formación vocacional a jóvenes desfavorecidos que normalmente no tienen acceso a las instituciones de formación profesional convencional. Muchos de estos programas fueron diseñados por el Estado, con fuerte incidencia en el financiamiento de agencias de cooperación y bancos multilaterales, e implementados por una amplia variedad de instituciones y organizaciones. Se examinan a continuación los dos modelos dominantes dentro de los programas *ad hoc*, según se señaló con anterioridad.

2.2.1. El modelo “de mercado”

El modelo de programas con mayor peso relativo fue desarrollado mayoritariamente por los ministerios de trabajo, y/o empleo, y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB) y, en algún caso, por el Banco Mundial. El modelo “de mercado” adoptado se caracterizó por la subcontratación de cursos con centros principalmente privados (aunque también algunos públicos) a través de licitaciones. Ofrecieron capacitación laboral flexible y orientada al mercado de trabajo formal, incluyendo pasantías en empresas. Las entidades capacitadoras fueron responsables de diseñar los cursos y encontrar lugares de pasantías para los jóvenes.

4 Además, la oferta orientada a los microempresarios suele no reconocer su heterogeneidad interna: desde microemprendimientos subsidiados y con escasa viabilidad en el mercado, pasando por el autoempleo pasible de ampliación, hasta microempresas competitivas en ciertos nichos de mercado. Según Gallart (2004) los programas orientados a poblaciones en situación de pobreza tratan de llevar a los microempresarios más débiles a una situación más competitiva, aunque la mayor parte de las veces esto no sería viable.

En este modelo de capacitación,⁵ se subcontrataron cursos de formación en oficios con una diversidad de instituciones y organizaciones públicas y privadas, tales como sindicatos, OSC técnicas (algunas con una larga trayectoria en el terreno y otras de reciente creación) y entidades privadas de capacitación. Un ejemplo de la adopción de este modelo son los programas nacionales de formación de jóvenes desfavorecidos, desarrollados en varios países de América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay) conocidos como modelo “Chile Joven”. Algunas instituciones tradicionales de FP participaron también en las licitaciones públicas de cursos de formación de este tipo, por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENAC) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) de Brasil en el denominado Programa Nacional de Capacitación del Trabajador, PLANFOR (Leite, 2004).

Estos programas han ofrecido capacitación corta y poco costosa, combinada con etapas de aprendizaje “en” el trabajo, a través de pasantías. En algunos casos, han logrado resultados de inserción modestamente superiores a los de otras intervenciones porque estimularon cursos más orientados hacia las oportunidades concretas de inserción en el mercado. Sin embargo, su impacto estuvo vinculado al comportamiento general del mercado de trabajo y al propio alcance y diseño del programa. Por ejemplo, en Argentina, donde el programa tuvo gran magnitud (su meta fue capacitar 200.000 jóvenes desempleados de hasta 30 años), se desarrolló durante un periodo de aumento masivo del desempleo, por tanto, el impacto en la inserción laboral de los jóvenes fue prácticamente nulo (Devia, 2003); en cambio, en Uruguay, donde el programa fue de mucho menor alcance y con diversos diseños adecuados a distintos subgrupos de jóvenes, los resultados relativos para los jóvenes capacitados fueron satisfactorios (Lasida, 2004).

Una debilidad de este tipo de programas fue su escasa contribución al fortalecimiento de las instituciones formadoras. Muchas de las entidades de capacitación que intervinieron en estos programas “a término” dirigidos a sectores desfavorecidos resultaron más flexibles que las tradicionales, pero efímeras y escasamente sostenibles.⁶ De este modo, el intento por desarrollar un modelo alternativo a las instituciones tradicionales, que apuntara a superar tanto la burocracia como la tendencia a repetir cursos de formación alejados de las demandas del mercado de trabajo, afectó la sostenibilidad y la promoción del aprendizaje institucional. Uno de los dilemas de la oferta de formación vocacional sigue

5 Otra modalidad que ha tomado el modelo de mercado, en algún caso, es el sistema de “vouchers” otorgados a los trabajadores para que elijan su curso de formación según sus necesidades.

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

siendo actualmente cómo generar condiciones de contratación que estimulen la experimentación, la conformación de equipos técnicos con estabilidad y la sustentabilidad institucional. Pero, a la vez, que establezcan vínculos con el mercado de trabajo, y obtengan resultados aceptables de inserción posteriores a la formación (Jacinto y Bessega, 2001; Lasida y Berrutti, 2002). El modelo de licitación de cursos destinados específicamente a jóvenes desempleados siguió implementándose en la presente década en algunos países tales como Uruguay, Perú, y Colombia, donde la participación del SENA como la institución nacional de formación profesional es relevante.

2.2.2. Los programas de subsidio a organizaciones que trabajan con grupos en pobreza

Otro tipo de programas *ad hoc* se desarrollaron en el marco de los ministerios de desarrollo social y/o institutos de la juventud, siendo también financiados en muchos casos por agencias multilaterales. En estos casos, OSC, fundaciones, iglesias (especialmente la católica), centros nacionales de capacitación, gobiernos locales, etc., recibieron subsidios del Estado para el desarrollo de los programas. La formación en estos casos se orientó hacia el sector informal, trabajos por cuenta propia y/o la organización de microemprendimientos.

En el campo de estos programas sociales, habitualmente se han promovido alianzas con diferentes entidades públicas, incluyendo servicios de salud, educación y capacitación, y entidades privadas de promoción social, tales como bancos de fomento al microcrédito, centros juveniles, etc. Los subsidios a organizaciones que trabajan con población pobre en general dieron margen para que se adoptaran estrategias de intervención flexibles, adecuadas a las características y expectativas de los propios jóvenes, por periodos más largos. En muchos casos, este tipo de programas tendió a desarrollar una aproximación más integral de la capacitación, combinando la enseñanza de habilidades técnicas con habilidades de tipo social (incluso en un sentido amplio, por ejemplo, incluyendo la formación en competencias para la ciudadanía), búsqueda de trabajo u orientación laboral. Sin embargo, los programas de este tipo solieron registrar baja preocupación por la calidad técnica de los cursos, y escasa precisión respecto de los resultados esperados (Jacinto, 2002). Hubo escaso énfasis en que las personas capacitadas lograran insertarse laboralmente, y poca orientación hacia oportunidades ocupacionales concretas, aunque fuera en el sector informal.

En ocasiones, estas capacitaciones se orientaron a la formación de capacidades emprendedoras en general, sin articularse con el desarrollo de habilidades técnicas ni contar con un acompañamiento específico a un negocio determinado.

Menos aun tuvieron en cuenta si los jóvenes seleccionados contaban con la experiencia y las características personales para gestionar un emprendimiento propio (Jacinto, 2002).

Sin embargo, otra parte relativamente significativa de programas sociales dirigidos a la juventud promovió la generación de microemprendimientos a partir de un modelo de intervención más específico y complejo. En esos casos, se incluyeron mecanismos de selección, formación y asesoría posterior. Sin embargo, estos programas más exigentes (que en ocasiones contemplan microcréditos) frecuentemente excluyeron a los más pobres, poniendo como condiciones de ingreso el contar ya con un negocio y/o con el título de nivel secundario (Jaramillo, 2004). Los requisitos para acceder a este tipo de programa se basan en alguna evidencia de que sería preciso un cierto perfil de los jóvenes para que las iniciativas empresariales puedan ser exitosas: experiencia en el trabajo dependiente, cualidades personales vinculadas al “perfil emprendedor”, y una “idea o proyecto” de negocio (Lasida, 2004).

2.3. Alcances y límites de las estrategias iniciadas en los noventa

En resumen, para una caracterización general de las acciones desarrolladas en los años noventa en el marco de programas destinados a la inserción laboral de jóvenes en situación de pobreza, podrían resaltarse los siguientes rasgos:

- Adopción de formas más flexibles de capacitación en las que la implementación y ejecución de cursos o proyectos se comenzó a realizar subcontratando entidades de capacitación diversas, públicas y privadas, en lugar de (o además de) los centros tradicionales de formación vocacional. Si bien puede observarse un cierto consenso acerca de la necesidad de que el Estado fuera modificando su orientación de organizar las políticas sociales desde la “oferta” (sus instituciones, sus recursos humanos, sus equipos y su infraestructura), los mecanismos adoptados, tanto el de “mercado” como el de subsidios, no han derivado en la creación de una oferta de formación vocacional de calidad, articulada y ajustada a las necesidades de los jóvenes y a las demandas del mundo del trabajo y del desarrollo socioeconómico. Más bien se asistió a acciones fragmentadas de mayor o menor calidad e impacto, según los casos.
- Las entidades capacitadoras mostraron dificultades para el diseño e implementación de la capacitación. En primer lugar, deben hacer frente a las nuevas tareas en relación con el diseño curricular, la gestión institucional,

la articulación con otras instituciones y con el mercado de trabajo, y no necesariamente saben responder a estos desafíos. En segundo lugar, muchas presentan debilidades en la gestión administrativa y económica, y desconocimiento de estrategias para la planificación institucional y las comunicaciones internas (Jacinto, 2001).

- Una debilidad fue que prácticamente ninguna de las acciones emprendidas promovió vínculos con la educación formal. Los certificados otorgados en general no tuvieron ningún reconocimiento o equivalencia en la educación formal ni en la formación profesional regular, a pesar de que la mayoría de los jóvenes atendidos no contaba con el título de nivel secundario y que incluso uno de los impactos del paso por el programa resultó ser que un porcentaje cercano a 30% de los jóvenes reingresaba a la educación formal (Jacinto, 2004).
- Reconociendo las dificultades de los jóvenes, en particular de los más desfavorecidos económica y socialmente, para conseguir un empleo de calidad, los programas tendieron a enfatizar la inserción en el mercado formal, como se ha referido. Sin embargo, también tuvieron un peso importante los programas que promovieron la creación de microemprendimientos y/o el autoempleo por parte de los jóvenes. Por ejemplo, del análisis de una base de 37 programas, Jaramillo (2004) identifica que 22 están exclusivamente orientados hacia el autoempleo y 15 incluyen acciones dirigidas al empleo asalariado y al autoempleo a la vez. Si bien el impacto en relación con el acceso al empleo formal difiere entre los países, en la mayoría de los casos son modestos, produciendo leves mejorías en algunos subgrupos (Jacinto, 2004). En cuanto al impacto de los programas de apoyo a la microempresa y el autoempleo, la evidencia concluye que suelen ser muy bajos, ya que son escasas las empresas que logran sobrevivir al primer año. Además, los programas más integrales de este tipo (que incluyen formación, acompañamiento y crédito) suelen excluir a los jóvenes de grupos más desfavorecidos (Jaramillo, 2005).⁷
- Aunque algunas veces se ha promovido la articulación de la capacitación con otras acciones formativas y culturales, esta articulación no suele ser un criterio valorado ni en la selección ni en la evaluación de los cursos por parte

7 La promoción de experiencias de autoempleo y/o microemprendimientos con jóvenes de perfiles socioeducativos bajos parece requerir de un fuerte seguimiento, que se exprese a través de: apoyo a la selección de nichos productivos o de servicios viables; capacitación en gestión, en comercialización y en las competencias ligadas a la actividad; acceso al crédito y asistencia técnica durante un periodo considerable, incluyendo acompañamiento psicosocial (Ruétalo, Lasida y Berutti, 1998).

de la gestión central del programa. Los enfoques más amplios que plantean la articulación con proyectos de desarrollo local y/o sectorial y la inserción social de los jóvenes quedan generalmente restringidos a experiencias acotadas y de escasa cobertura (Jacinto, 1999).

En términos generales, las intervenciones representaron intentos por brindar mayores oportunidades a los jóvenes en el marco de contextos sociales crecientemente excluyentes y mercados de trabajo difíciles. Su aspecto más relevante consiste precisamente en el diagnóstico acerca de la urgencia de atender el problema y en el continuo afinamiento de las estrategias, que enfatizaron el acercamiento a oportunidades laborales concretas.

Sin embargo, muchas de las iniciativas mostraron una simplificación de la problemática de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, en particular la de los jóvenes de sectores más pobres. Por un lado, se enfatizó el aspecto de la baja capacitación específica, sin tener en cuenta suficientemente el peso de los niveles educativos formales en la inserción laboral ni las tendencias excluyentes del mercado de trabajo. También fue débil la visión integral de los jóvenes, no incorporando cuestiones sociales y culturales que hacen el “ser joven o ser adolescente” y ni teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones sociales y educativas que caracterizan a los jóvenes pobres según los contextos geográficos, locales y familiares. En efecto, resulta muy amplia la diversidad de situaciones de los jóvenes focalizados a los que se plantea atender con estrategias bastante homogéneas: desde grupos en condiciones de gran marginalidad y fuerte aislamiento (indígenas, “niños de la calle”, etc.) hasta sectores urbanos pauperizados o jóvenes rurales.

Finalmente, más allá de la diversidad de las iniciativas emprendidas, no debe perderse de vista que ellas cubrieron solo una pequeña parte de la población potencial si se considera al conjunto de los jóvenes que abandonan la escuela sin calificación. En efecto, la mayoría de los jóvenes de 18 a 25 años de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras no completó la educación media. Actualmente, sólo en Argentina y Chile la mayoría de los jóvenes cuenta con la educación secundaria completa. En cambio, en Brasil, El Salvador y Paraguay más de 60% de los jóvenes no llegó a completar la secundaria y este porcentaje supera 75% en Costa Rica y Honduras. En todos los países se observa una gran diversidad interregional y que los jóvenes que residen en las grandes metrópolis son los que tienen más probabilidades de completar la educación media (SITEAL, 2005).

3. Probando nuevos caminos

Ante la expansión de la escolaridad formal y la introducción de nuevas tecnologías, en particular en las comunicaciones y la informática, que impactan no solo en el trabajo sino en la vida cotidiana, quedan en evidencia los límites de una estrategia de formación para el trabajo de los sectores pobres basada principalmente en la formación vocacional en oficios tradicionales, tal como se ha venido repitiendo en buena parte de las experiencias que acaban de reseñarse.

Algunos programas más recientes ensayan modelos de intervención que tratan de responder a algunas de las limitaciones o debilidades de los enfoques examinados. Se describirán a continuación estos modelos de intervención a través de algunos ejemplos.

a) *Iniciativas que promueven la terminación de la escolaridad primaria y secundaria de jóvenes y adultos a través de vías alternativas al sistema educativo regular.*

En particular, en años recientes algunos programas sociales y de inserción en el trabajo han promovido que los jóvenes y adultos finalicen el nivel básico y/ o secundario o bachillerato a través de estrategias, en muchos casos semipresenciales, que intentan responder más pertinentemente a sus necesidades e intereses que los servicios tradicionales de educación de jóvenes y adultos. Ejemplos de este tipo de iniciativas han cobrado nuevo impulso en años recientes en Chile, México, Brasil y Argentina, entre otros países.

Dentro de las experiencias de este tipo, la chilena es probablemente la que ha sido más sistematizada y evaluada. La modalidad flexible y gratuita de nivelación de estudios forma parte de “Chile Califica”, programa en el que participan los ministerios de Educación, Trabajo y Economía. El financiamiento es 50% con créditos del Banco Mundial y 50% con aporte estatal. La modalidad está estructurada en unidades de aprendizaje y combina actividades presenciales y de autoaprendizaje. Cuenta con textos de apoyo gratuitos, proporcionados por el Ministerio de Educación. Este último también realiza la evaluación de aprendizajes y concede los títulos.

Entre 2002 y 2004, a través de esta modalidad 42.000 personas certificaron estudios de educación básica y 74.000 de educación media. Un aspecto interesante es que este programa logra tasas de aprobación superiores a las de la modalidad tradicional de adultos (ver Letelier, en este volumen). Los estudios de impacto muestran resultados positivos sobre los ingresos y sobre los niveles de ocupación, especialmente en mujeres y jóvenes.

Un programa más reciente en la misma línea se desarrolla en México. El

Programa “Cero Rezago Educativo” es un conjunto de estrategias iniciadas en 2003, independiente respecto de los programas regulares del Instituto Nacional de Educación de Adultos, orientadas a aumentar la incorporación, permanencia y egreso de jóvenes y adultos de 15 a 34 años que han concluido la educación primaria y/o que cuentan con algún grado de la educación secundaria. Se convoca a las comunidades, las organizaciones y la sociedad en su conjunto en vez de hacer un llamado a jóvenes y adultos a título individual, como una estrategia para generar un compromiso y una tarea social al impulsar a una persona cercana a salir del rezago educativo, conformándose una red de apoyo transitoria (tutores).

En Argentina, la nivelación o terminación de estudios presenta una particularidad importante: constituye una de las contraprestaciones posibles de un amplio programa que subsidia a personas desempleadas. En efecto, el Componente del Plan Más y Mejor Trabajo llamado “terminalidad educativa” tiene como objetivo que trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales certifiquen su formación a través de la instrumentación de mecanismos flexibles, con una fuerte orientación hacia el mundo del trabajo. Para ello provee o financia el material editorial necesario para los alumnos y para los docentes.⁸ Se implementa a través de los centros de formación de jóvenes y adultos, que dependen de los Ministerios de Educación de las 24 provincias. Pero el financiamiento proviene del Ministerio de Trabajo nacional, ya que se trata de beneficiarios de planes sociales que cobran un subsidio por estar desempleados, y, a cambio, pueden optar por estudiar en lugar de realizar una contraprestación laboral. Contempla actividades de formación presenciales (incluyendo el espacio de consulta de un tutor) y de autoaprendizaje. Hasta 2005, hubo 80.212 beneficiarios incorporados, de los cuales 63% se encuentra en terminalidad, y 42% en formación profesional; 20% son varones y 80% mujeres.

El énfasis reciente dado a estos programas muestra la importancia otorgada a la nivelación de estudios de todos los jóvenes y adultos hasta la obtención del título de nivel secundario. El hecho de que las iniciativas sean gratuitas, promovidas y apoyadas con materiales y servicios flexibles a la medida de los jóvenes y adultos pobres que tienen otras responsabilidades, evidencia que se considera a la terminalidad educativa clave en la formación para el trabajo. De algún modo, puede considerarse que estas iniciativas representan un quiebre de la tendencia anteriormente generalizada a brindar solo oportunidades de formación vocacional, para favorecer la inserción laboral de las poblaciones en desventaja.

| 8 Hasta diciembre de 2004, se habían adquirido 1.800.000 libros para educación general básica.

b) *Experiencias que articulan modelos más integrales de formación e inserción laboral, en particular en ocupaciones vinculadas a las nuevas tecnologías.*

Un ejemplo de un programa reciente que se propuso centrarse en la formación e inserción en ocupaciones que incluyan nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), llamado Entra 21. Este programa apoya proyectos de capacitación y empleo juvenil en TIC desarrollados por OSC con un fondo de US\$20 millones, cofinanciado por la Fundación Internacional para la Juventud (FIJ) y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa subsidia proyectos de aproximadamente US\$375.000 de hasta tres años de duración. Hasta julio de 2005, Entra 21 había aprobado 24 proyectos aprobados en 16 países, alcanzando a 11.227 jóvenes desfavorecidos.

Vale la pena resaltar varios aspectos interesantes respecto del diseño y ejecución de este programa. En primer lugar, el enfoque hacia ocupaciones que implican la utilización de nuevas tecnologías y el abordaje amplio de la formación, que incluye no solo formación en habilidades técnicas, sino también personales y sociales y una pasantía; el fuerte peso dado a las alianzas público-privadas en el diseño e implementación para sumar recursos y también para facilitar la inserción laboral posterior. Justamente este último aspecto constituye el punto más sobresaliente del enfoque: el compromiso con apoyar la inserción laboral desde el propio diseño. Para ello, se organizan mecanismos de acompañamiento de los jóvenes durante el proceso de inserción. No se trata de un programa más de formación vocacional, sino de un programa de inserción que incluye formación. Los resultados en la inserción de los jóvenes han sido satisfactorios, alcanzando tasas de entre 40 y 68% de inserción a seis meses de finalizada la intervención, y el salario mensual promedio era igual o mejor que el salario mínimo, independientemente del tipo de contrato (Lasida y Rodríguez, 2006).

c) *Programas que apuntan a crear mecanismos de “discriminación positiva” dentro del propio mercado de trabajo.*

Entre este tipo de intervenciones, se incluyen:

- i) Algunos programas han creado incentivos a la contratación de los jóvenes con mayores dificultades, como en el caso del primer empleo en Brasil.
- ii) Otros programas, en particular en algunos municipios, han creado oportunidades de inserción laboral en el sector público, a través de contratos temporales. Se trata de brindar pasantías o contratos temporarios a jóvenes desempleados que no accederían al mercado formal si no fuera

por esta estrategia. Un ejemplo al respecto ha sido desarrollado desde 1996 por la Intendencia Municipal de Montevideo. A través del programa “Gestión de Paradores de la Costa de Montevideo”, se ha privilegiado otorgar la gestión de alguno de los paradores de las playas de la ciudad a la Fundación *Con Todos los Niños*, en lugar de otorgar la concesión a empresas privadas con fines de lucro. El objetivo es brindar experiencia laboral a jóvenes en situación de riesgo social.

El programa consiste en ofrecer servicios a los veraneantes que se instalan en la playa. Un grupo relativamente pequeño de 250 jóvenes realiza cursos de gastronomía durante el año y, en el verano, desarrollan un emprendimiento de gestión colectiva donde obtienen experiencia laboral. Asimismo, dicha fundación establece convenios con empresas privadas vinculados al suministro de los productos, mientras que lo recaudado en los paradores se destina a financiar las actividades educativas desarrolladas por la fundación, costear los cursos y los salarios de los jóvenes.

La experiencia muestra una estrategia que, obviamente, no está exenta de polémicas. Desde críticas por las deficiencias en los servicios, hasta conflictos con los gremios, porque los jóvenes están ocupando plazas en lugar de trabajadores.

5. Algunas reflexiones sobre posibles líneas de acción

Obviamente, se está ante un problema multicausal vinculado a las estrategias de desarrollo y crecimiento de los países en un sentido amplio. En el marco de una región donde las desigualdades sociales se han polarizado, donde la pobreza ha aumentado, los programas llevados adelante difícilmente han avanzado en consolidar un sistema de educación, formación y atención social de los jóvenes con menores oportunidades. Las nuevas estrategias que acaban de reseñarse intentan superar las visiones más limitadas de la formación vocacional, mostrando mayores articulaciones tanto con la educación formal como con el mundo del trabajo y con la distribución más equitativa de oportunidades laborales.

Algunos puntos que pueden resaltarse acerca del estado del conocimiento sobre los énfasis a retener en las políticas de mejoramiento de oportunidades de los jóvenes en situación de pobreza serían los siguientes:

- Dado que la permanencia en el sistema escolar ha ido en aumento, y apostar a la mayor educación sigue siendo la mejor opción en términos de inserción

sociolaboral y desarrollo social, se evidencian claramente al menos tres grandes focos de acción en relación con la educación formal:

- i)* Los jóvenes que abandonan la escuela están cada vez en situación más desfavorecida en un mercado de trabajo en el que si bien la educación secundaria no es suficiente para la inserción laboral, sí resulta necesaria. Es preciso reforzar incentivos para la permanencia escolar y desarrollar acciones para la reinserción de desertores.
 - ii)* Todos los jóvenes deberían adquirir durante su permanencia en el sistema educativo las competencias generales básicas y fundamentales para su inserción ciudadana y laboral. Los magros resultados de la escolaridad formal básica y secundaria al respecto y las diferencias entre grupos son claros indicadores de las necesidades de intervención.
 - iii)* Los puentes entre orientaciones educativas, y diferentes circuitos formativos (escolaridad formal, formación profesional, lugares de trabajo) deben claramente crearse y/o reforzarse para favorecer la pertinencia y significatividad social de la educación con relación con la inserción laboral de los jóvenes.
- Respecto de los programas y/o medidas específicamente dirigidas a mejorar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, debe tenerse en cuenta que no hay evidencia de buenos resultados de programas masivos. Por tanto, es aconsejable que estos programas sean específicos, dirigidos a categorías escogidas de jóvenes, cuidadosamente evaluados y ajustados a determinados nichos o sectores de la economía. Es indispensable tomar en cuenta la gran heterogeneidad de la juventud de la región y las diversas problemáticas a enfrentar. Existen problemas diferentes por nivel socioeconómico, género, nivel educativo, étnico, etc., y es preciso identificar las distintas problemáticas para elaborar respuestas adecuadas. En general, podría recomendarse que los programas de formación vocacional deberían ser:
 - i)* duales, es decir, incluir un componente de formación y otro de aprendizaje en el trabajo (pasantía, prácticas, etcétera);
 - ii)* contar con un diseño, que contemple desarrollo de competencias no solo técnicas, sino también personales y sociales;
 - iii)* realizar un acompañamiento durante la inserción laboral, y
 - iv)* solo para grupos de población cuidadosamente escogidos, sería oportuno promover el trabajo por cuenta propia y la creación de pequeñas

empresas, respaldándolos con servicios financieros, de formación, asesoramiento y acompañamiento.

Tal como se ha evidenciado, es preciso tener en cuenta que el impacto de las medidas tendrá estrecha relación con el comportamiento general del mercado de empleo. Un tema sin duda pendiente es reforzar de un modo sistémico las articulaciones entre distintos servicios y programas. Educación formal y formación profesional constituyen en América Latina circuitos desarticulados que no complementan sus funciones y recursos, que dependen de diferentes ámbitos de la administración pública o incluso de la privada, y están lejos de constituir un sistema (Jacinto, 2002). Entre los mayores desafíos actuales está diseñar una estrategia que permita conformar circuitos formativos. El objetivo estratégico sería la constitución de sistemas nacionales que articulen educación, formación profesional y dispositivos de capacitación e inserción laboral. La necesidad de avanzar hacia una mayor articulación no solo es una cuestión de eficacia y eficiencia. También se vincula a la equidad, insertándose en un terreno más amplio: el de constituir un sistema de educación permanente que responda a las transformaciones sociales, culturales, económicas y tecnológicas y posibilite el acceso a diferentes alternativas de formación a lo largo de toda la vida.

Bibliografía

- Casanova, F. (2004) *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Herramientas para la transformación, 22).
- CEPAL (1998). *Panorama social 1997*. Santiago de Chile.
- . (2005) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*. Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279_e_RE.pdf
- Cinterfor/OIT (1998) *Juventud, educación y empleo*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Herramientas para la Transformación, 8).
- Devia, S. (2003) *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000)*. Buenos Aires: UBA.
- El Observador*, 26 de enero de 2004. *Los paradores de la costa son gestionados por una ONG. Montevideo con playas limpias pero servicios deficientes*. <http://www.elabrojo.org.uy/medios/040126ob.html>
- Entra 21 (2005) *Informe de gestión*. Mimeo.
- Filmus, Daniel (2001) *La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más*

- necesaria, cada vez más suficiente. En: Braslavsky, Cecilia (Org.) *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: UNESCO. IPE; Santillana.
- Gajardo, Marcela; Milos, Pedro (2000) Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión: el caso de Chile. En: Gallart, María Antonia (Coord.) *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT. p. 173-240. (Herramientas para la transformación, 12).
- Gallart, María Antonia (2000) El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza. El caso argentino. En: Gallart, María Antonia (Coord.) *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT. p. 241-302. (Herramientas para la transformación, 12)
- . (2004) Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 155. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/155/pdf/gallart.pdf>
- Grubb, W. (1995) *Evaluating training programs in the United States: evidence and explanations*. Ginebra: OIT. Training Policy and Program Development Branch.
- Jacinto, Claudia (1999) *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina*. París: UNESCO. IPE.
- . (2001) Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes. En: Pieck, E. (Coord.) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro273/epieck7.pdf>
- . (2002) *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina*. París: UNESCO. IPE.
- . (2004) Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes de América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo. En: Jacinto, Claudia (Coord.) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía. p. 187-200.
- Jacinto, Claudia; Bessega, Carla (2001) *Fortalecimiento institucional de entidades de capacitación para jóvenes desfavorecidos*. París: UNESCO. IPE.
- Jaramillo Baanante, Miguel (2004) *Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?* Buenos Aires: RedEtis; IPE; IDES.. http://www.redetis.org.ar/media/document/id522_fieldfile1.pdf
- Lasida, Javier (2004) *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*. Buenos Aires: RedEtis; IPE; IDES. http://www.redetis.org.ar/media/document/id521_fieldfile1.pdf
- Lasida, Javier; Berrutti, Elcira (2002) Foro Juvenil, ensayos y aprendizajes para las políticas de educación y trabajo. En: Jacinto, Claudia et al. *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de casos en América Latina*. París: UNESCO. IPE.
- Leite, Elenice (2004) *Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de Brasil*. <http://www.redetis.org.ar>

- Letelier, María Eugenia (2005) *El programa de nivelación de estudios de Chile. Estrategias educativas y formativas para la inclusión social y productiva*. Ponencia presentada en Seminario latinoamericano Estrategias educativas y formativas para la inclusión social y productiva de todos, México, DIE-Cinvestav, RedEtis, IPE, IDES, El Colegio Mexiquense, Instituto Nacional para la Educación de Adultos, 14-15 noviembre.
- Ramírez Guerrero, Jaime (2001) *El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la Corporación Paisajoven en Medellín (Colombia) y otros casos en América Latina*. París: UNESCO. IPE.
- Ruévalo, Jorge; Lasida, Javier; Berrutti, Elcira (1998) Formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias? En: Jacinto, Claudia; Gallart, Ma. Antonia (Coord.) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT. p. 7-32. (Herramientas para la transformación, 6).
- <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/jacinto/pdf/jacint2.pdf>
- SITEAL (2005) *Tendencias interregionales en el porcentaje de jóvenes que no completó la secundaria*. Buenos Aires. <http://www.siteal.iipe-oei.org/>
- Weller, Jürgen (2003) *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Santiago de Chile: CEPAL. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 28).
- . (2006) Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias. *Boletín redEtis*. Buenos Aires. n. 5. <http://www.redetis.org.ar>.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LA CAPACITACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES MEXICANOS

José Miguel Candia¹

Antecedentes

Las dos últimas décadas del siglo XX fueron particularmente convulsas. La crisis económica que se desató a principios de los años ochenta puso en marcha un paulatino pero sostenido proceso de revisión de las políticas públicas. La debacle financiera del Estado desarrollista latinoamericano –consolidado durante los años en que se promovió la industrialización protegida de las economías de la región– obligó a reasignar recursos, cancelar programas y partidas presupuestales consideradas no prioritarias, modificar las políticas crediticias y transferir al capital privado parte del patrimonio público. La privatización de antiguas empresas estatales, la apertura comercial y el cierre de numerosos establecimientos que producían para el mercado interno contribuyeron a incrementar la desocupación y el subempleo.

La reformulación de los anteriores programas sociales incluyó, como parte de la modernización de las estrategias públicas, el cambio de aquellas políticas que estaban específicamente orientadas a atender la demanda de los segmentos de la población que registraban una inserción débil e inestable en el mercado de trabajo o se encontraban en situación de desempleo abierto.

Fue a principios de esa década que el gobierno de México optó por reducir los programas de carácter asistencial –con el propósito de enfocarlos principalmente a los grupos en condiciones de pobreza extrema– y adoptar una nueva

1 Sociólogo. Consultor de la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Las opiniones vertidas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen, necesariamente, a la institución donde labora.

concepción acorde a las cambiantes condiciones económicas del país. Casi desde el inicio, se descartó la implantación de un seguro de desempleo –la oposición del sector empresarial a este tipo de cobertura social ha sido una constante– y se decidió orientar las acciones públicas de empleo hacia el campo de las llamadas *políticas activas para el mercado de trabajo*. Fue a partir de este presupuesto –con fuertes antecedentes en los países desarrollados– que se diseñaron los nuevos programas; de esta manera, el sustento de las acciones que en materia de empleo y formación para el trabajo se instrumentaron en los veinte años más recientes descansa sobre algunos presupuestos básicos que es pertinente señalar. La intervención del Estado en la operación del mercado laboral mexicano se estructuró sobre los siguientes soportes:

1. Se estableció un sistema de “contraprestación” o “reciprocidad” que condiciona la entrega de apoyos económicos a la población desempleada y subocupada –que es buscadora activa de trabajo– mediante la aceptación de un compromiso formal de participar en cursos de capacitación o demostrar que ha tratado de incorporarse a una actividad productiva remunerada. Dicho de otra manera, todo subsidio asignado con el fin de paliar una situación de desventaja económica que proviene de la ausencia de empleo requiere que el receptor de la ayuda acepte ciertos compromisos de búsqueda de un trabajo, de formación ocupacional o bien tratar de obtener un ingreso mediante el emprendimiento de una actividad productiva por cuenta propia.
2. Los programas de empleo adquieren entidad propia y no pueden ser subordinados a políticas de asistencia social o de trabajo temporal. Este tipo de acciones quedan bajo el ámbito de competencia de otras dependencias públicas como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Con el propósito de fortalecer los programas ocupacionales, incluidas las acciones de capacitación para el trabajo, el gobierno de México negoció y obtuvo en 1988 un crédito del Banco Mundial. Al concluir este convenio en 1992, se acordó una nueva línea de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por lo cual las acciones que lleva a cabo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuentan con los recursos complementarios que provienen de los créditos que ha otorgado la citada institución financiera. Con el manejo de partidas presupuestales “etiquetadas”, las políticas de empleo adquieren un reconocimiento político propio y no están sujetas a los avatares de orden institucional o económico que suelen trastocar los programas sociales destinados a atender otro tipo de demandas como las de vivienda, educación o salud. Prueba de esta continuidad es el diseño e instrumentación de las políticas de capacitación para el trabajo. En 1984 se puso en marcha el Progra-

ma de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Probecat); en 2001, tomando como base el anterior, se diseñó el Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat) y en 2004, con una concepción similar, se estableció el Programa “Bécate”. Con ligeros matices, las tres estrategias mencionadas responden a una misma filosofía acerca de la formación técnica de la fuerza laboral desempleada.

3. La descentralización operativa de los programas y la inclusión del sector empresarial es otro aspecto relevante de las políticas ocupacionales que se promueven desde mediados de la década de los ochenta. El Estado federal transfiere recursos y delega la responsabilidad del ejercicio de los mismos a los gobiernos locales –estatales y municipales– y compromete la participación de las empresas a través de algunas modalidades de capacitación, en particular aquellas que se llevan a cabo atendiendo la demanda específica de personal calificado que manifiestan las propias gerencias. En estos casos, las empresas contribuyen con recursos –ya que las prácticas se efectúan en las mismas plantas– y se comprometen a contratar a 70% de los alumnos egresados.
4. De manera coordinada, el gobierno federal y las autoridades de los estados que integran la República contribuyen a sostener una vasta red de oficinas –más de 130 para el año 2005– que forman el Servicio Nacional de Empleo. A través de estas oficinas, que se encuentran localizadas en las capitales provinciales y en los principales municipios de cada entidad, se operan los programas de empleo y capacitación que tiene bajo su responsabilidad la Secretaría del Trabajo.
5. Otro de los principios rectores sobre los que se sustentan las nuevas políticas de empleo en México es el diseño y operación de instrumentos destinados a *transparentar el funcionamiento de los mercados de trabajo*. Mediante la sistematización y análisis de la información que proviene de las acciones que desarrollan las oficinas del propio Servicio Nacional de Empleo y la consulta de las diversas encuestas que se aplican con el objeto de indagar, de manera periódica, el comportamiento del mercado laboral, es posible conocer las principales tendencias que se registran en materia ocupacional. No obstante, con el objeto de orientar a la población solicitante de empleo y a las empresas que demandan personal, la Secretaría del Trabajo opera el Sistema Chambatel de información telefónica gratuita (01-800-111-6000) y una página web en la que puede consultarse la oferta de puestos vacantes y difundir los datos curriculares del buscador de empleo (www.chambanet.gob.mx).

Las acciones que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social lleva a cabo con el propósito de promover la incorporación de los jóvenes al mercado del trabajo se inspiran en un conjunto de grandes principios políticos que es importante hacer explícitos. Estos lineamientos que orientan los programas que impulsa el sector laboral mexicano son los siguientes:

- Igualdad de oportunidades: fortalecer el concepto de *universalidad*, según el cual la población joven debe tener el mismo trato y las mismas facilidades que el resto de los mexicanos que se encuentran desempleados y desean incorporarse al mercado laboral.
- Creación de empleo: contribuir, dentro de la esfera de su competencia, a la generación de más y mejores empleos para los jóvenes, de trabajos decentes de acuerdo con lo establecido en los principios formulados por la Organización Internacional del Trabajo.
- Fomento de la empleabilidad: impulsar el desarrollo de actividades de educación y formación continua para el trabajo, con el fin de dotar a los jóvenes de los conocimientos y destrezas necesarios para acceder a los puestos vacantes que manifiestan las empresas.
- Generar un espíritu empresarial: facilitar la creación y la gestión de micro y pequeñas unidades productivas, con el objeto de posibilitar la ocupación de los jóvenes en fuentes de empleo creadas por ellos mismos.

Perfil demográfico

Ahora bien, cuando se habla de población joven en México, es necesario conocer el universo social al cual nos estamos refiriendo. En este sentido, es importante puntualizar algunos aspectos de orden demográfico que contribuyen a identificar a este sector de la población mexicana. A partir de los datos que arrojó el XII Censo General de Población y Vivienda, es posible conocer los aspectos fundamentales de este segmento de la sociedad. Pueden mencionarse tres características principales acerca de la participación de los jóvenes en el total de habitantes de nuestro país:

- a. Poco más de 30% de la población mexicana tiene entre 14 y 29 años de edad. Según las proyecciones para 2005 realizadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo), basadas en el Censo General de Población y Vivienda que se aplicó en el año 2000, del total de más de 106 millones de habitantes, alrededor de 32.573.000 personas (30.6%) están comprendidas en este rango de edad.

- b. Los datos anteriores confirman que, pese a haberse reducido la tasa de natalidad, la población de México sigue manteniendo una fuerte presencia juvenil. El grupo de 14 a 19 años lo integran más de 13 millones de personas, lo que representa algo más de 12% de la población total del país, mientras que el más numeroso es el rango de 20 a 29 años, que abarca 18.4% del total de la población mexicana.
- c. En cuanto a la participación por sexo en el segmento de población que tiene entre 14 y 29 años, se observa que la distribución es casi idéntica, ya que la población femenina representa 15.2 % contra 15.4% de hombres respecto de la población total.

En los cuadros 1 y 2 puede apreciarse la relevancia cuantitativa de la población juvenil y su calidad de ocupada o desempleada, de acuerdo con las proyecciones efectuadas para los años 2003 y 2005.

Cuadro 1
Población económicamente activa por sexo y grupos de edad (12-29 años).
Año 2003

| Sexo y grupos de edad | Población económicamente activa | | |
|-----------------------|---------------------------------|-------------------|--------------------|
| | Total | Ocupada | Desocupada abierta |
| Total | 41.515.672 | 40.633.197 | 882.475 |
| 12 A 14 años | 766.736 | 758.858 | 7.878 |
| 15 A 19 años | 3.904.686 | 3.719.754 | 184.932 |
| 20 a 24 años | 5.213.545 | 4.978.840 | 234.705 |
| 25 a 29 años | 5.348.934 | 5.201.071 | 147.863 |
| Hombres | 27.277.029 | 26.716.673 | 560.356 |
| 12 a 14 años | 539.460 | 533.159 | 6.301 |
| 15 a 19 años | 2.637.453 | 2.518.757 | 118.696 |
| 20 a 24 años | 3.375.240 | 3.243.534 | 131.706 |
| 25 a 29 años | 3.406.166 | 3.316.171 | 89.995 |
| Mujeres | 14.238.643 | 13.916.524 | 322.119 |
| 12 a 14 años | 227.276 | 225.699 | 1.577 |
| 15 a 19 años | 1.267.233 | 1.200.997 | 66.236 |
| 20 a 24 años | 1.838.305 | 1.735.306 | 102.999 |
| 25 a 29 años | 1.942.768 | 1.884.900 | 57.868 |

Fuente: Consejo Nacional de Población (2000). “Proyecciones a partir del XII Censo General de Población y Vivienda”. INEGI, México.

Cuadro 2
Población económicamente activa por sexo y grupos de edad (14-29 años).
Año 2005

| Sexo y grupos de edad | Población económicamente activa | | |
|-----------------------|---------------------------------|-------------------|------------------|
| | Total | Ocupada | Desocupada |
| Nacional | 42.723.247 | 41.064.349 | 1.658.898 |
| 14 a 19 años | 4.279.695 | 3.954.441 | 325.254 |
| 20 a 24 años | 5.398.699 | 5.017.523 | 381.176 |
| 25 a 29 años | 5.495.357 | 5.219.078 | 276.279 |
| Hombres | 27.428.818 | 26.437.174 | 991.644 |
| 14 a 19 años | 2.862.328 | 2.674.377 | 187.951 |
| 20 a 24 años | 3.350.099 | 3.134.855 | 215.244 |
| 25 a 29 años | 3.476.517 | 3.324.245 | 152.272 |
| Mujeres | 15.294.429 | 14.627.175 | 667.254 |
| 14 a 19 años | 1.417.367 | 1.280.064 | 137.303 |
| 20 a 24 años | 2.048.600 | 1.882.668 | 165.932 |
| 25 a 29 años | 2.018.840 | 1.894.833 | 124.007 |

Fuente: Consejo Nacional de Población (2000). Proyecciones a partir del XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI, México.

Aspectos ocupacionales

En una segunda instancia, es preciso reflexionar acerca de cuáles son los principales factores que caracterizan la situación laboral de la juventud mexicana. De acuerdo con la información que recabó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el trimestre enero-marzo del 2005, se constató que la población económicamente activa (PEA) es de 42.723.247 y que, dentro de ese total, el segmento comprendido entre 14 y 29 años de edad, según la ENOE, representa 35.5% de la PEA nacional.

En cuanto a la tasa de desempleo abierto (TDA), según la misma encuesta, para la PEA juvenil, entre 14 y 29 años, se ubicaba en 6.48%, mientras que para toda la PEA en general era, en el trimestre citado, de 3.9%, lo que significa que el desempleo abierto incide en mayor proporción en la población joven.

En este punto se requiere formular otra pregunta: ¿qué factores explican que los jóvenes tengan mayores dificultades para lograr incorporarse al mercado de trabajo? Es factible mencionar algunas de las principales causas que explican esta situación, sin pretender con ello agotar la enumeración de todas las va-

riables que concurren en un proceso tan complejo. Entre otros elementos pueden citarse los siguientes:

1. Un primer factor, de carácter general, es que el crecimiento anual de nuevos buscadores de empleo excede la capacidad del aparato productivo para generar la cantidad suficiente de plazas vacantes que solicitan quienes se incorporan al mercado laboral. La inversión de las empresas en la creación de nuevos empleos es insuficiente y la decisión de ampliar las plantas suele estar subordinada al comportamiento de los ciclos económicos.
2. Son escasas las inversiones orientadas a la generación de las llamadas ocupaciones “típicamente jóvenes” (puestos para principiantes o recién egresados del sistema educativo, plazas para aprendizaje, etcétera).
3. El sistema educativo y de capacitación técnica suele estar desvinculado o guarda escasa correspondencia con las necesidades de mano de obra calificada que demanda el aparato productivo.
4. No existen o son insuficientes los incentivos –fiscales, crediticios, etc.– para aquellas empresas que contratan jóvenes.
5. Las empresas perciben que la contratación de jóvenes implica riesgos –entre otros, accidentes de trabajo o abandono prematuro del empleo– y gastos de aprendizaje y adiestramiento en el desempeño de una determinada función productiva.
6. La contratación por tiempo indefinido es vista como una modalidad poco recomendable, ya que compromete a las empresas en una relación laboral de largo plazo y representa mayores costos para los empleadores, por lo cual son frecuentes los contratos eventuales para jóvenes.
7. Debido a la ausencia de opciones atractivas en el sector formal de la economía, muchos jóvenes –aun aquellos que cuentan con niveles de calificación medios y altos– optan por trabajar en actividades informales o en empleos precarios, inestables y mal remunerados.

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

La formulación de los postulados políticos del PAE y el diseño de sus principales estrategias operativas se enmarcan en los criterios y principios que el gobierno del presidente Vicente Fox estableció en el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006. Este programa, de observancia obligatoria a partir de su promulgación en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2001, se sustenta en tres grandes postulados de política laboral:

- a. La necesidad de desarrollar e implantar una *nueva cultura laboral* que promueva el trabajo como expresión de la dignidad de las personas y como un medio para elevar su nivel de vida y el de su familia.
- b. Crear las condiciones para generar empleos dignos y bien remunerados, así como impulsar una reforma laboral incluyente que actualice el marco jurídico y amplíe los programas de capacitación para trabajadores desempleados y subocupados.
- c. Con el objeto de dar cumplimiento a los enunciados que se mencionan en los dos apartados anteriores, la Secretaría del Trabajo asumió el compromiso de modernizar las instituciones laborales y sindicales, actualizar el marco regulatorio que norma las relaciones entre el capital y el trabajo y ajustar los estándares programáticos en materia de empleo de acuerdo con los criterios vigentes en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De esta manera, se optó por impulsar políticas activas de empleo con dos propósitos fundamentales: 1. Incrementar las capacidades de aquellos segmentos de la población que se encuentran en edad activa, pero que por carecer de las competencias básicas enfrentan dificultades para acceder a un empleo remunerado, y 2. Preparar la fuerza laboral con los perfiles ocupacionales que demandan las empresas y con el nivel tecnológico más adecuado al tipo de especialidad solicitada.

Con los propósitos enunciados en el inciso *a*, en particular el gran manto ideológico a partir del cual se formularon las principales líneas estratégicas –la nueva cultura laboral–, el gobierno del presidente Vicente Fox trató de sustituir los antiguos paradigmas oficiales que normaban el mundo del trabajo. Estos postulados, que habían emanado del movimiento social de 1910, fueron consagrados por la Constitución de 1917 y sacralizados como doctrina pública durante más de siete décadas por los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) procuró articular un referente normativo más cercano a los principios filosóficos que inspiran la doctrina social de la Iglesia católica. De esta forma, se trató de exaltar el diálogo como vía de resolución de las controversias obrero-patronales y se buscó debilitar las antiguas prácticas corporativas que habían servido de sustento al extenso y férreo periodo de control político del PRI sobre las instituciones y, de manera particular, sobre el movimiento obrero y las cámaras empresariales.

En el contexto del PAE, se establecieron cinco grandes estrategias de atención a la población desempleada y subocupada. Los programas acordados entre

el gobierno mexicano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como organismo financiero copatrocinador del PAE son los siguientes:

1. *Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat, actualmente Programa “Bécate”)*. Tiene el propósito de incorporar a la población desempleada y subocupada a cursos de capacitación de corto plazo (de uno a seis meses), con el fin de que los beneficiarios obtengan la calificación requerida por el aparato productivo y facilitar, de esta manera, su acceso a un puesto de trabajo.
2. *Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE, desde febrero de 2005 “Apoyo al Empleo Formal”)*. Es un mecanismo de entrega de un subsidio a personas desempleadas que son buscadoras activas de trabajo; incluye un monto en efectivo para transporte y alimento, así como el obsequio de una tarjeta telefónica.
3. *Sistemas de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI, actualmente “Apoyo a Jornaleros Agrícolas”)*. Se asigna una ayuda económica –que cubre parte de los gastos en transporte y alimentación– a los trabajadores rurales migrantes que en épocas de cosecha viajan de una región a otra de la República.
4. *Proyecto de Inversiones Productivas (PIP)*. Se trata de una estrategia destinada a generar empleos mediante la consolidación de pequeños proyectos productivos rentables, enmarcados en microrregiones con posibilidades de crecimiento local en el corto y mediano plazo. Con este fin se intenta promover la generación de encadenamientos productivos integrales mediante apoyos financieros, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión. A partir del año 2005, este programa se reforzó con una nueva etapa denominada “PIP Segunda generación”, mediante la cual se asignan recursos suplementarios para la compra de materia prima y mantenimiento de equipos a aquellos proyectos que presentan mayores dificultades de crecimiento y consolidación.
5. *Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Externa (SAEMLE)*. Mediante este esquema se otorga apoyo a los jornaleros que se incorporan al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT). Los recursos que se asignan tienen el propósito de facilitar el traslado y estancia en la Ciudad de México de los campesinos migrantes que deben acudir a las oficinas centrales del Servicio Nacional de Empleo a efectuar trámites de documentación y registro para ser enviados, posteriormente, a establecimientos agrícolas canadienses.

De las cinco estrategias mencionadas, la de capacitación es una de las que ha tenido mayor aceptación en los solicitantes jóvenes. Mediante el Programa “Bécate”

se asigna un apoyo económico para los jóvenes que necesitan adquirir una ocupación o actualizar los conocimientos y habilidades que ya poseen. Dentro de esta estrategia hay cuatro modalidades que son especialmente adecuadas para los jóvenes que desean adquirir una especialidad o completar la formación que dejaron inconclusa y con posterioridad tratar de colocarse en un puesto de trabajo:

a. *Formación Laboral en la Práctica*

Capacita y genera experiencia laboral en los jóvenes desempleados o subocupados, con edades entre los 16 y 30 años, colocándolos en los puestos de trabajo que generan los micro y pequeños establecimientos. En la operación de este esquema, el papel del instructor monitor es fundamental. Este se encarga de:

- Vincular a los beneficiarios con las empresas.
- Apoyar las acciones de reclutamiento.
- Asesorar a grupos de 20 a 25 beneficiarios distribuidos en un mínimo de cinco empresas.
- Promover la colocación de los beneficiarios.
- Supervisar y controlar el proceso de capacitación.

b. *Capacitación para el Autoempleo*

Apoya a los buscadores de empleo cuyo perfil e intereses se orientan a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero que para ello requieren fortalecer sus conocimientos y habilidades técnicas y administrativas.

- Se trata de cursos prácticos que se imparten en planteles educativos.
- Se otorga una beca (de uno a tres salarios mínimos), durante el tiempo que dura el proceso de capacitación (uno a tres meses).
- Los beneficiarios también cuentan con materiales, seguro contra accidentes y ayuda de transporte (seis, nueve o 12 pesos por día). Como referencia, cabe señalar que se estimó con una paridad de un dólar igual a 10 pesos mexicanos y que el transporte urbano tiene un valor aproximado de 30 centavos de dólar (tres pesos mexicanos).

c. *Formación Productiva*

Apoya a desempleados o subocupados cuyo perfil e intereses se orientan al desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia ligada a un proyecto colectivo de carácter micro o pequeño, sustentado, identificado y/o integrado, y

para cuyo desarrollo se requiere fortalecer los conocimientos y las habilidades técnicas y administrativas de los integrantes.

- Se imparten cursos preferentemente prácticos en lugares específicos y con instructores calificados.
- Se identifica a la población interesada en (o vinculada a) una actividad productiva.
- Se comprueba que exista una adecuada oferta de capacitación para la gestión, instalación y regulación de negocios pequeños.
- Se otorgan apoyos a grupos conformados por un mínimo de 15 personas, quienes suman esfuerzos y recursos.
- Se otorga una beca entre uno y tres salarios mínimos, materiales, seguro contra accidentes y ayuda para transporte.

d. Capacitación para Profesionales y Técnicos

Esta modalidad está dirigida a profesionales y técnicos, desempleados o subocupados, con o sin experiencia laboral, que requieran cursos específicos con el fin de fortalecer o complementar sus conocimientos técnicos con el manejo de herramientas laborales particulares (computación, inglés, planeación, actualización contable, administración de procesos, liderazgo, trabajo en equipo, etc.). Los apoyos que se asignan mediante esta modalidad son:

- Se otorga un vale (no mayor a uno y medio salarios mínimos) que cubre la inscripción, colegiatura y materiales para cursos con una duración de uno a seis meses.
- Los centros de capacitación (instituciones educativas de nivel técnico o superior) inscriben a los beneficiarios en sus cursos regulares.
- Una vez inscrito, el beneficiario puede recibir adicionalmente una beca de entre uno y tres salarios mínimos, ayuda para transporte y seguro contra accidentes

Asimismo, mediante los ya citados sistemas Chambatel y Chambanet de vinculación, se ofrece a los solicitantes mecanismos ágiles de búsqueda de empleo, en el primer caso con una llamada telefónica y a través de Chambanet visitando la página web www.chambanet.gob.mx que permite acceder a los puestos vacantes que ofrecen las empresas.

Otras estrategias de vinculación entre oferentes y demandantes de fuerza laboral son las *ferias de empleo* y *talleres para buscadores de empleo*. Las ferias permi-

ten reunir en un mismo espacio físico y en un momento determinado a personas que solicitan trabajo y a las empresas que demandan trabajadores. A través de los talleres se capacita a los jóvenes en las técnicas de búsqueda de un empleo, como es la preparación de la documentación necesaria, el manejo de la entrevista, la consulta de las fuentes informativas en las cuales se difunden vacantes y la comprensión de los requisitos que piden los empleadores.

Sobre esta estrategia de apoyo a la población desempleada, es importante destacar que, del total de personas atendidas mediante acciones de vinculación durante los años 2003 y 2004, 65% son jóvenes que tienen entre 14 y 29 años (ver los cuadros 3, 4 y 5 que se muestran a continuación). En el primero se presentan los solicitantes jóvenes canalizados a una opción de trabajo; en los otros dos cuadros se desagrega el número de jóvenes atendidos durante los años 2004 y 2005 en cada una de las estrategias que integran el PAE.

Cuadro 3
Población de 14 a 29 años atendida por el Servicio Nacional de Empleo:
Estrategia de vinculación*

| Grupos de edad | 2003 | | 2004 | |
|----------------|----------|--------------|----------|--------------|
| | Absoluto | Relativo (%) | Absoluto | Relativo (%) |
| 14-19 | 55.628 | 12 | 54.452 | 12 |
| 20-24 | 129.991 | 30 | 130.315 | 30 |
| 25-29 | 98.924 | 23 | 100.003 | 23 |
| Otros | 152.067 | 35 | 155.915 | 35 |
| Total | 436.610 | 100 | 440.915 | 100 |

* Sólo incluye a los jóvenes que acudieron a las oficinas del Servicio Nacional de Empleo o que solicitaron apoyo a través del Sistema Chambatel, de las ferias o talleres y que fueron canalizados a los diversos puestos vacantes que manifiestan las empresas.

Fuente: Dirección de Información Ocupacional; Coordinación General de Empleo; Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Algunas consideraciones sobre las políticas públicas de apoyo al empleo juvenil

Desde principios de los años ochenta, las autoridades laborales y educativas mexicanas establecieron algunos principios rectores de las políticas y programas destinados a apoyar la formación y empleabilidad de la población joven que se encuentra próxima a incorporarse al mercado de trabajo o que no ha logrado

Cuadro 4
Población beneficiada en cada estrategia del PAE por grupos de edad
(16-30 años). Año 2004

| Entidad federativa | SICAT | | SAEMLI | | SAEBE | | PIP | | SAEMLE | | TOTAL | |
|---------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|------------|---------------|------------|------------|----------|------------|---------------|---------------|
| | 16 a 20 | 21 a 30 | 16 a 20 | 21 a 30 | 16 a 20 | 21 a 30 | 16 a 20 | 21 a 30 | 16 a 20 | 21 a 30 | 16 a 20 | 21 a 30 |
| Aguas Calientes | 588 | 1.220 | - | - | - | 1.228 | - | - | - | 10 | 588 | 2.458 |
| Baja California | 422 | 663 | - | - | - | - | - | - | - | - | 422 | 663 |
| Baja California Sur | 485 | 891 | - | - | 60 | 469 | 4 | 11 | - | - | 549 | 1.371 |
| Campeche | 490 | 853 | - | - | - | 326 | 30 | 89 | - | - | 520 | 1.268 |
| Coahuila | 1.356 | 2.536 | - | - | - | 1.263 | - | - | - | 78 | 1.356 | 3.877 |
| Colima | 582 | 1.172 | - | - | - | 26 | - | - | - | 4 | 582 | 1.202 |
| Chiapas | 701 | 2.729 | - | - | 7 | 228 | 36 | 132 | - | - | 744 | 3.089 |
| Chihuahua | 2.512 | 2.299 | - | 439 | - | - | 1 | - | - | - | 2.513 | 2.738 |
| Distrito Federal | 1.602 | 3.604 | - | - | 47 | 1.522 | 4 | 22 | - | 7 | 1.653 | 5.155 |
| Durango | 475 | 418 | - | - | - | 897 | 11 | 10 | - | - | 486 | 1.325 |
| Guanajuato | 2.092 | 2.431 | - | - | - | 139 | - | - | - | - | 2.092 | 2.570 |
| Guerrero | 778 | 1.352 | 586 | 790 | - | 589 | 22 | 94 | - | - | 1.386 | 2.825 |
| Hidalgo | 1.468 | 1.710 | 730 | 675 | - | - | - | - | - | 57 | 2.198 | 2.442 |
| Jalisco | 884 | 1.294 | 147 | 173 | - | - | - | - | - | - | 1.031 | 1.467 |
| México, Estado de | 4.761 | 6.572 | - | - | - | - | - | - | - | - | 4.761 | 6.572 |
| Michoacán | 3.773 | 4.246 | - | - | - | 1.018 | - | - | - | 53 | 3.773 | 5.317 |
| Morelos | 514 | 1.010 | 226 | 389 | 25 | 347 | 2 | 2 | - | - | 767 | 1.748 |
| Nayarit | 391 | 630 | 24 | 219 | - | 230 | 11 | 42 | - | 30 | 426 | 1.151 |
| Nuevo León | 1.312 | 2.119 | - | - | - | 48 | - | - | - | - | 1.312 | 2.167 |
| Oaxaca | 1.486 | 2.359 | 576 | 807 | 473 | 523 | - | - | - | 91 | 2.535 | 3.780 |
| Puebla | 364 | 541 | - | 30 | - | 30 | - | - | - | - | 364 | 601 |
| Querétaro | 1.103 | 1.354 | - | - | - | 263 | 9 | 15 | - | - | 1.112 | 1.632 |
| Quintana Roo | 320 | 983 | - | - | 45 | 60 | 11 | 12 | - | - | 376 | 1.055 |
| San Luis Potosí | 1.478 | 1.889 | 207 | 362 | - | 382 | 1 | - | - | 41 | 1.686 | 2.674 |
| Sinaloa | 885 | 1.706 | - | - | - | - | - | - | - | - | 885 | 1.706 |
| Sonora | 107 | 643 | - | - | - | 621 | - | - | - | - | 107 | 1.264 |
| Tabasco | 1.452 | 2.404 | - | - | - | 46 | - | - | - | - | 1.452 | 2.450 |
| Tamaulipas | 1.872 | 2.633 | - | - | 30 | 1.264 | - | - | - | - | 1.902 | 3.897 |
| Tlaxcala | 147 | 1.085 | - | - | - | 188 | - | - | - | 50 | 147 | 1.323 |
| Veracruz | 1.348 | 2.838 | 795 | 452 | 15 | 240 | 17 | 45 | - | - | 2.175 | 3.575 |
| Yucatán | 810 | 1.070 | - | - | 75 | 566 | 9 | 67 | - | 64 | 894 | 1.767 |
| Zacatecas | 1.143 | 1.302 | - | - | - | 1.478 | 26 | 41 | - | - | 1.169 | 2.821 |
| Total | 37.701 | 58.556 | 3.291 | 4.336 | 777 | 13.991 | 194 | 582 | - | 485 | 41.963 | 77.950 |

Fuente: Dirección de Apoyos Financieros a Desempleados; Coordinación General de Empleo; Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 5
Población beneficiada en cada estrategia del PAE por grupos de edad
(16-30 años). Año 2005

| Entidad federativa | SICAT | | SAEMLI | | SAEBE | | PIP | | SAEMLE | | TOTAL | |
|---------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|------------|------------|----------|------------|---------------|---------------|
| | 16 a20 | 21 a 30 | 16 a20 | 21 a 30 | 16 a20 | 21 a 30 | 16 a20 | 21 a 30 | 16 a20 | 21 a 30 | 16 a20 | 21 a 30 |
| Aguascalientes | 671 | 960 | - | - | 200 | 167 | 6 | 55 | - | - | 877 | 1.182 |
| Baja California | 652 | 625 | - | - | - | 81 | - | - | - | - | 652 | 706 |
| Baja California Sur | 190 | 221 | - | - | 36 | 205 | - | 13 | - | - | 226 | 439 |
| Campeche | 474 | 389 | - | - | 1 | 277 | - | - | - | 47 | 475 | 713 |
| Coahuila | 1.287 | 2.851 | - | - | - | - | 13 | 48 | - | - | 1.300 | 2.899 |
| Colima | 824 | 1.460 | - | - | 23 | 289 | 1 | 35 | - | - | 848 | 1.784 |
| Chiapas | 361 | 2.410 | - | - | 8 | 370 | 30 | 31 | - | 49 | 399 | 2.860 |
| Chihuahua | 632 | 707 | 122 | - | 102 | 575 | - | 2 | - | - | 856 | 1.284 |
| Distrito Federal | 934 | 1.469 | - | - | 5 | 795 | - | 12 | - | - | 939 | 2.276 |
| Durango | 59 | 167 | - | - | 57 | 566 | - | 4 | - | - | 116 | 737 |
| Guanajuato | 2.443 | 2.705 | - | - | 54 | 404 | 2 | 17 | - | 34 | 2.499 | 3.160 |
| Guerrero | 230 | 768 | 300 | 818 | 111 | 859 | - | 8 | - | - | 641 | 2.453 |
| Hidalgo | 854 | 1.063 | 839 | 751 | - | 586 | 31 | 42 | - | 100 | 1.724 | 2.542 |
| Jalisco | 149 | 314 | 326 | 401 | - | - | - | - | - | - | 475 | 715 |
| México, Estado de | 289 | 202 | - | - | - | - | - | - | - | - | 289 | 202 |
| Michoacán | 79 | 80 | - | - | - | 147 | - | - | - | 5 | 79 | 232 |
| Morelos | 384 | 324 | 157 | 367 | 37 | 298 | - | 10 | - | 40 | 578 | 1.039 |
| Nayarit | 18 | 236 | 156 | 680 | 3 | 514 | 15 | 32 | - | 60 | 192 | 1.522 |
| Nuevo León | 1.681 | 1.631 | - | - | 97 | 600 | - | - | - | - | 1.778 | 2.231 |
| Oaxaca | 453 | 1.437 | 212 | 1.166 | - | 700 | - | - | - | - | 665 | 3.303 |
| Puebla | 144 | 3.672 | - | - | - | - | - | - | - | - | 144 | 3.672 |
| Querétaro | 1.159 | 1.287 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1.159 | 1.287 |
| Quintana Roo | 351 | 744 | - | - | 29 | 147 | 7 | 14 | - | 24 | 387 | 929 |
| San Luis Potosi | 1.186 | 1.179 | 87 | 200 | 24 | 226 | - | - | - | 75 | 1.297 | 1.680 |
| Sinaloa | 556 | 481 | 446 | 692 | 171 | 292 | - | - | - | - | 1.173 | 1.465 |
| Sonora | 388 | 1.227 | - | 151 | - | 130 | 5 | 39 | - | 10 | 393 | 1.557 |
| Tabasco | 1.395 | 2.275 | - | - | - | 65 | - | 1 | - | 39 | 1.395 | 2.380 |
| Tamaulipas | 1.430 | 1.257 | - | - | - | 1.070 | - | - | - | - | 1.430 | 2.327 |
| Tlaxcala | 768 | 677 | - | - | - | 548 | 7 | 13 | - | 37 | 775 | 1.275 |
| Veracruz | 985 | 1.338 | 122 | 303 | 24 | 217 | - | - | - | 20 | 1.131 | 1.878 |
| Yucatán | 1.184 | 1.183 | - | - | 25 | 698 | - | - | - | 71 | 1.209 | 1.952 |
| Zacatecas | 1.160 | 1.651 | - | - | 176 | 1.325 | 1 | - | - | - | 1.337 | 2.976 |
| Total | 23.370 | 36.990 | 2.767 | 5.529 | 1.183 | 12.151 | 118 | 376 | - | 611 | 27.438 | 55.657 |

Fuente: Dirección de Apoyos Financieros a Desempleados; Coordinación General de Empleo; Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

insertarse de manera estable en una actividad laboral remunerada. Existen por lo menos tres grandes ejes rectores sobre los cuales se han sustentado estas políticas públicas:

- Ampliar la cobertura del sistema institucional de educación y formación para el trabajo a todos los grupos de población, en particular a aquellos jóvenes que provienen de familias de bajos ingresos (pobres urbanos, pequeños productores rurales, campesinos migrantes, jóvenes con discapacidades físicas o intelectuales).
- Consolidar, en todos los estados de la República, el sistema de oficinas de vinculación que integran el Servicio Nacional de Empleo y dotarlas de una base informativa ágil y moderna que sirva como fuente confiable de consulta para el buscador de una opción de trabajo y para las empresas que demandan personal.
- Fomentar el autoempleo y el apoyo a las micro y pequeñas unidades productivas como alternativa ocupacional, frente a la insuficiente generación de puestos de trabajo que se registra en los establecimientos grandes y medianos, habitualmente identificados como el sector formal de la economía.

Después de poco más de veinte años de aplicación de este tipo de políticas, puede hacerse una primera observación crítica de carácter general. La mayoría de las acciones instrumentadas a través de las diversas estrategias mencionadas descansaron en un presupuesto teórico que hace de la *calificación* de la fuerza de trabajo el principio rector por medio del cual se logra un ingreso exitoso al mercado laboral. Esta *sobrevaloración* de los procesos de capacitación paga tributo a la teoría del capital humano, un enfoque que tuvo relativo éxito en sociedades industrializadas con altas tasas de crecimiento en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Sin embargo, ha demostrado ser menos eficaz en países como los nuestros, con altos niveles de subempleo y desocupación abierta, marcado desarrollo de las llamadas actividades informales, enorme crecimiento de la precariedad ocupacional, de las labores temporales con bajos ingresos y de una gran variedad de formas atípicas de vinculación obrero-patronal.

Por último, cabe agregar que las políticas de fomento al empleo y apoyo a la formación para el trabajo que se mencionan en este ensayo no constituyen una vía única de resolución del problema laboral de la juventud, pero han demostrado ser estrategias más eficaces que los antiguos programas de subsidios mediante los cuales se hacía una distribución indiscriminada de recursos. En momentos en los cuales las condiciones económicas prevaletentes en nuestros países impiden sostener ese tipo de apoyos, parece más sensato y viable acudir al compromiso y participación de todos los actores involucrados: dependencias públicas,

empresas, trabajadores desocupados y organizaciones de la sociedad civil. La valoración crítica de las acciones realizadas permitirá reorientar las políticas públicas y ubicar en su justa dimensión cada una de las variables que intervienen. No hay soluciones al problema ocupacional de los jóvenes si no se retoma el camino del crecimiento, así parecen haberlo entendido, en buen momento, los gobiernos de Venezuela, Argentina, Brasil y, a partir de enero de 2006, la administración del presidente Evo Morales en Bolivia.

Referencias bibliográficas

- Camarena, Rosa María (2000) Los jóvenes y la educación. Situación actual y cambios intergeneracionales. *Papeles de Población*. México, UAEM. Nueva época, v. 6, n. 26. oct.-dic.
- Campos Ríos, Guillermo (2005) Modelo de elevación de la empleabilidad en los buscadores de empleo con formación profesional. *Revista Mexicana del Trabajo y la Previsión Social*. n.6, abril.
- Candia, José Miguel (2004) El empleo en la encrucijada: del auge desarrollista a la globalización. *Nueva Sociedad*. n. 190, mar.-abr.
- Diario Oficial de la Federación (2001) *Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*. México, 13 de diciembre. p. 30.
- . (2003) *Reglas de Operación del Sistema de Capacitación para el Trabajo*. México, 4 de septiembre. p. 11-31.
- . (2005) *Programa Bécate*. México, 18 de febrero. p. 124.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000) *Los jóvenes en México*. México: INEGI. p. 41-54.
- Krauskopf, Dina (2005) Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. *Nueva Sociedad*. n. 200, nov.-dic.
- La Jornada (2003) *Destina el gobierno recursos para apoyar solo a 270 mil desempleados*. México, 27 de julio. p. 6.
- . (2005) *Riesgo de ingobernabilidad en América Latina por el desempleo: OIT*. México, 28 de septiembre. p. 53.
- Larriba, Gerardo; Flores S, Irene (2004) Riesgos y oportunidades de la capacitación y certificación en Normas Técnicas de Competencia Laboral para el mercado de trabajo mexicano. *Revista Mexicana del Trabajo y la Previsión Social*. n. 5, diciembre.
- Rodríguez, Ernesto (2002) *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el Siglo XXI*. México: SEP. Instituto Mexicano de la Juventud.
- Ruiz Durán, Clemente (2005) El reto del empleo en México. *Comercio Exterior*. v. 55, n. 1, enero.
- Schwartz, Bertrand (1996) *Modernizar sin excluir*. México: SEP-SEIT-DGETI.
- Secretaría de Educación Pública. Instituto Mexicano de la Juventud (2002) *Projuventud, Programa Nacional de la Juventud 2002-2006*. México. p. 58-78.

MODALIDAD FLEXIBLE DE NIVELACIÓN DE ESTUDIOS PARA PERSONAS ADULTAS

Análisis de la experiencia

María Eugenia Letelier G.

Introducción

La modalidad de nivelación de estudios para personas adultas en Chile se inició como plan piloto el año 1996; en sus orígenes se dirigió a trabajadores con escolaridad básica incompleta. El propósito fundamental del programa fue crear una oferta educativa flexible, capaz de adaptarse a la realidad del trabajador o trabajadora. Las razones que llevaron a implementar el programa se relacionan con las nuevas demandas educativas provenientes de los procesos de transformación productiva y su impacto en el mundo del trabajo, y con la necesidad de impulsar una nueva educación de adultos capaz de superar la rigidez de la oferta tradicional y de brindar más oportunidades mejorando la calidad y ampliando la cobertura.

El programa piloto solo se centró en la nivelación básica de trabajadores y tuvo una moderada ampliación hasta el año 2002. En esa fecha se inició el Programa de Formación Permanente Chilecalifica,¹ que en lo inmediato le dio un nuevo impulso, a la vez que amplió la cobertura y la oferta a niveles de estudios de la educación media; en términos de proyección, permitió articular la nivelación flexible de estudios en un sistema mayor de formación permanente. Por su parte, en la educación de adultos se inició a partir de 2000 un intenso proceso de reforma, uno de cuyos hitos fue la aprobación de un nuevo marco curricular en noviembre de 2004.

1 Programa triministerial en el que participan los ministerios de Educación, de Economía y del Trabajo. Se financia con 50% de un crédito del Banco Mundial y 50% de aporte estatal. Su finalidad es construir un Sistema de Formación Permanente que permita a todas las personas aprender a lo largo de toda la vida.

Así, en la lectura de este documento se debe considerar que el Programa de Nivelación de Estudios ha vivido un proceso de construcción gradual, que se articula en un desafío mayor de construcción del Sistema de Formación Permanente Chilecalifica y, como tal, forma parte del proceso de reforma de la educación de adultos.

El presente documento se presenta en tres partes: en la primera se ofrecen antecedentes generales de la situación educativa del país y características específicas de la población que acude a la modalidad flexible de nivelación de estudios; en la segunda se describe el programa y se analizan los principales resultados; en la última parte se incluye una reflexión sobre dificultades y desafíos.

I. ANTECEDENTES DE LA POBLACIÓN

1. Algunas características de la situación educativa de la población adulta en Chile

Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen)² del año 2003, en Chile 4.254.398 personas entre 15 y 65 años no han completado 12 años de escolaridad, descontando aquellos de 15 a 19 de edad que se encuentran estudiando y aquellos entre 20 y 65 años que ya están en la educación de adultos. Así, cerca de la mitad de la población adulta no tiene estudios completos. La misma encuesta indica que la población mayor de 15 años tiene una escolaridad promedio de 10.1 años y que 470.000 personas señalan no leer ni escribir.

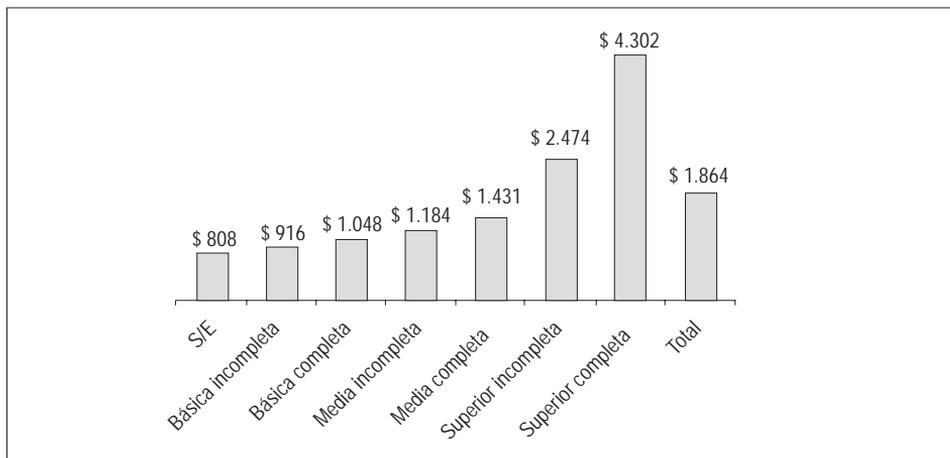
Existe una clara asociación entre zona de residencia y escolaridad, ya que más de 75% de la población rural no ha completado estudios. Esta situación se agudiza en las zonas rurales con prevalencia de población indígena, en donde los índices de escolaridad son muy inferiores al promedio nacional.

En cuanto a la actividad económica de quienes no han completado su escolaridad, claramente son los trabajadores por cuenta propia y del servicio doméstico quienes mantienen una alta proporción de personas sin estudios completos. Según los datos de la encuesta de empleo, existe una relación entre escolaridad incompleta y el tipo de contrato de las personas, pues aquellos que no han cursado 12 años de estudio tienden a trabajar en condiciones laborales de mayor precariedad.

| 2 Encuesta realizada por el Ministerio de Planificación (Mideplan) cada dos años.

Los datos que informan acerca de la relación entre nivel de escolaridad e ingreso permiten observar que, si bien existe una correlación entre ambas variables, la diferencia es apreciable solo en las personas que alcanzan estudios superiores y, especialmente, entre los que poseen estudios superiores completos.

Gráfico 1
Ingreso por hora de la ocupación principal por nivel educativo



Fuente: Encuesta Casen, 2003.

Los estudios realizados a partir de información del mercado de trabajo muestran que la correlación entre escolaridad e ingreso se ha ido debilitando. En la medida en que se expande el sistema educativo, las personas requieren acreditar mayores niveles de escolaridad para ser “recompensadas” en el mercado de trabajo.³ Por otro lado, no cabe duda de que contar con la escolaridad completa es una condición indispensable para tener mayores oportunidades en el mercado laboral.⁴

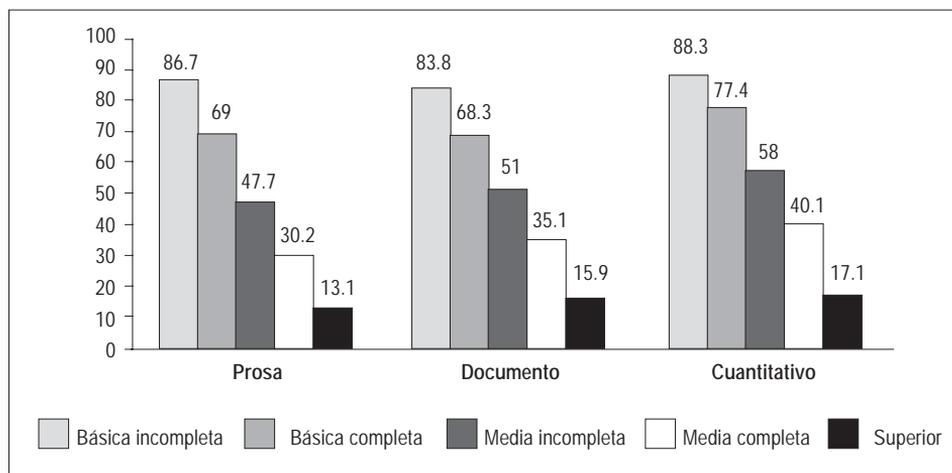
3 Al respecto, interesantes estudios sobre escolaridad e inserción laboral, entre ellos Offe (1973) Tedesco (1980), Salm (1980), Filgueira (1980), Rama (1984) y García Huidobro (1993), muestran la tendencia a una “desvalorización del credenciamiento educativo”, o sencillamente un descenso en la tasa de retorno del valor de la educación.

4 Esto no solo se observa en los datos de las encuestas nacionales. Una visión reciente, a partir de estudios cualitativos, se puede encontrar en: “Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile”. Proyecto Regional Integración de Jóvenes al Mercado Laboral. Informe final. CIDE, septiembre de 2004.

Una mirada complementaria acerca de la situación educativa de la población la otorgan mediciones internacionales en las que ha participado el país. A fines de los años noventa, Chile formó parte de un estudio comparativo sobre competencias y habilidades de la población adulta, coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁵ Dicho estudio demostró que en Chile (el único país de América Latina que participó) 52% de la población adulta entre 15 y 65 años había alcanzado solo el primer nivel –el más bajo– de competencias en comprensión lectora en textos de prosa, de documentos esquemáticos y de cálculo.

Un resultado especialmente interesante del estudio se obtiene al relacionar el primer nivel de competencias con el nivel de escolaridad alcanzado por la población. El gráfico 2 permite observar que, si bien existe una correlación entre el nivel de escolaridad y el de competencias logradas, un alto porcentaje de población con escolaridad media e incluso superior solo alcanza un nivel básico de competencias.

Gráfico 2
Puntaje promedio y porcentaje de adultos en nivel 1 de competencias por nivel educativo



Fuente: Encuesta Internacional sobre Alfabetización de la Población Adulta.

5 Implementado por Statistics Canadá y la Universidad de Princeton, su nombre técnico es Segunda Encuesta Internacional sobre Alfabetización de la Población Adulta (SIALS, por sus siglas en inglés). Cfr. *Competencias básicas de la población adulta 2001*. Universidad de Chile-Ministerios de Educación, Trabajo y Economía.

Esta situación permite identificar el tema de los aprendizajes efectivamente logrados y retenidos por la población adulta. El desafío, entonces, no es solo aumentar la cobertura sino mejorar la calidad de la oferta educativa y generar oportunidades de aprendizaje permanente en diferentes momentos y ámbitos de la vida adulta.

2. Algunas características específicas de la población que se integra a la modalidad flexible de nivelación de estudios

Entre 2002 y 2004, con la modalidad flexible de nivelación de estudios, 42.000 adultos certificaron estudios de educación básica y 74.000 de educación media. Esta población tiene rasgos que es necesario conocer con el fin de diseñar una oferta educativa adecuada. Para caracterizar a los alumnos integrados al programa, se tomaron dos fuentes de referencia: los datos del Sistema de Información que el programa tiene para apoyar procesos de gestión, y los resultados del estudio de impacto realizado en 2003-2004.⁶

• Características específicas de los alumnos

A partir de los datos de las personas que ingresaron el año 2004 al Programa Flexible de Nivelación de Estudios, se pueden observar algunas características específicas. La mayor demanda que presentan los adultos es para nivelar estudios de educación media. En relación con la diferencia por sexo, se puede observar una distribución homogénea en educación media y una leve diferencia en favor de las mujeres solo en educación básica, en donde representan 56% del total.

En cuanto a edad, los datos muestran una gran heterogeneidad; la edad varía entre los 15 y los 60 años y más, con un promedio de 38 años para educación básica y 33 años para educación media.⁷ Las siguientes tablas permiten observar la distribución en cuanto a rangos de edad. Como se puede verificar, la dispersión es mayor en la educación básica; en tanto, en la educación media, la población se agrupa mayoritariamente en el rango de 19 a 30 años.

6 Este estudio se realizó entre marzo de 2003 y mayo del 2004; en el análisis de los resultados se hará constante referencia a estos datos.

7 El promedio de edad es notoriamente mayor en relación con el de quienes están matriculados en la oferta tradicional de EDA. En la oferta tradicional la edad promedio de educación básica son 28 años y de 25 en educación media.

Tabla 1
Distribución de la población destinataria según rangos de edad

| NIVEL | EADAES | | | | | | | | | | | |
|--------|------------|-------|-------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|---------------|-------|
| | 15-18 años | | 19- 30 años | | 31-40 años | | 41-50 años | | 51-60 años | | 61 años y más | |
| Básica | 1.723 | 7.54% | 5.547 | 24.29% | 6.505 | 28.48% | 5.134 | 22.48% | 2.646 | 11.59% | 1.283 | 5.62% |
| Media | 3.785 | 6.98% | 23.192 | 42.75% | 15.421 | 28.42% | 9.028 | 16.64% | 2.380 | 4.39% | 448 | 0.83% |

Fuente: Sistema de Información. Chilecalifica 2005.

Respecto de la situación ocupacional de la población destinataria, se puede destacar que quienes acuden a la educación básica presentan una mayor dispersión, distribuyéndose casi por igual entre los ocupados y los inactivos.⁸ En educación media se puede observar que el porcentaje de las personas ocupadas es mayor que en la educación básica, situación que se puede asociar a la distribución de las edades; claramente la población que acude a la educación media forma parte de la población económicamente activa.

Tabla 2
Situación ocupacional de la población destinataria

| | Situación ocupacional | | | | | | | | | | |
|--------|-----------------------|--------|--|--------|---|--------|---|-------|---------------------------------------|--------|--------|
| | No informa | | Desocupado (Cesante/Busca trabajo por primera vez) | | Ocupado (Tiene empleo, sea remunerado o no) | | Inactivo (No busca trabajo/ No le interesa/ No puede) | | Inactivo (Con quehaceres en el hogar) | | Total |
| Básica | 7.223 | 31.63% | 2.385 | 10.44% | 6.467 | 28.32% | 567 | 2.48% | 6.196 | 27.13% | 22.838 |
| Media | 16.494 | 30.40% | 6.351 | 11.71% | 18.934 | 34.90% | 1.200 | 2.21% | 11.275 | 20.78% | 54.254 |

Fuente: Sistema de Información. Chilecalifica 2005.

Una mirada a quienes declaran estar ocupados permite observar que la mayoría son asalariados, preferentemente del sector privado. En educación básica cerca de 20% son trabajadores por cuenta propia, porcentaje que desciende en educación media.

8 El importante porcentaje de personas sobre las cuales no se dispone de información afecta a estos datos. Por tanto, solo pueden ser tomados como un referente.

Tabla 3
Ocupación actual de la población destinataria activa

| | Ocupación actual | | | | | | | |
|---------------|--|-------|---|--------|---|--------|---------------------------------|-------|
| | Patrón o empleador | | Trabajador por cuenta propia (Independiente) | | Asalariado en el sector privado (Empleado/ Obrero/ Jornalero) | | Asalariado en el sector público | |
| Básica | 308 | 4.76% | 1.242 | 19.21% | 4.119 | 63.69% | 198 | 3.06% |
| Media | 1.610 | 8.50% | 2.723 | 14.38% | 12.612 | 66.61% | 1.013 | 5.35% |
| | Ocupación actual | | | | | | | |
| | Personal de servicio doméstico puertas adentro | | Personal de servicio doméstico puertas afuera | | Familiar o personal no remunerado | | Total | |
| Básica | 84 | 1.30% | 354 | 5.47% | 162 | 2.51% | 6.467 | |
| Media | 88 | 0.46% | 646 | 3.41% | 242 | 1.28% | 18.934 | |

Fuente: Sistema de Información. Chilecalifica 2005.

Información cualitativa proveniente del estudio de impacto citado permite observar que las personas que ingresan al programa –especialmente en educación media– provienen de familias entre cuyos miembros ya hay individuos que tienen estudios completos y que actúan estimulando para que las personas ingresen al programa.

Entre las opiniones de los participantes parece especialmente significativo destacar cuáles son los motivos que tuvieron para ingresar al programa. Como en otras investigaciones de educación de adultos, la motivación fundamental se relaciona con la autoestima, con el deseo general de sentirse mejor como persona; como segundo motivo se señalan aspectos vinculados al trabajo.

Tabla 4
Motivo de mayor importancia para ingresar al programa

| | Respuestas | % |
|---|------------|------|
| Para sentirse mejor consigo mismo | 227 | 30.6 |
| Para obtener un empleo | 158 | 21.3 |
| Le pedían el certificado para trabajar | 70 | 9.4 |
| Para progresar en actual empleo | 56 | 7.6 |
| Para cambiarme de trabajo | 37 | 5.0 |
| Para ayudar a hijos en los estudios | 35 | 4.7 |
| Para ser ejemplo en su familia | 20 | 2.7 |
| Para no ser menos que otras personas | 17 | 2.3 |
| Para ser más respetado por su familia/ pareja | 14 | 1.9 |
| Para continuar estudios superiores | 13 | 1.8 |
| Porque le ofrecieron el curso | 10 | 1.3 |
| Para entender mejor lo que pasa | 5 | 0.7 |
| Para conocer a otras personas | 1 | 0.1 |
| Otro motivo | 78 | 10.5 |
| Total válidos | 741 | 100 |

Fuente: Estudio de impacto de la modalidad flexible de nivelación de estudios. Elaboración propia sobre la base de la primera medición, beneficiarios (2003).

II. LA MODALIDAD FLEXIBLE DE NIVELACIÓN DE ESTUDIOS

1. La nivelación de estudios en el contexto del sistema de Formación Permanente Chilecalifica

La modalidad flexible de nivelación de estudios forma parte de Chilecalifica, programa en el que participan el Ministerio de Educación, el de Trabajo y el de Economía. Su finalidad es contribuir al desarrollo productivo del país y al mejoramiento de las oportunidades de progreso de las personas, a través de la construcción de un Sistema de Formación Permanente.

Además de la nivelación de estudios para personas adultas, el programa comprende otras tres líneas de trabajo:

- el mejoramiento de la formación técnica, promoviendo la articulación de redes sectoriales en ámbitos productivos seleccionados regionalmente, que contribuyan al desarrollo de itinerarios de formación técnica;

- la creación de un sistema nacional de competencias laborales, que defina estándares de referencia para medir habilidades,⁹
- la construcción de un sistema de información del mercado laboral, para que las personas adultas dispongan de las ofertas de educación y capacitación local, provincial, regional y nacional.

La nivelación de estudios y, en general, la educación de adultos, se articula con las otras líneas de trabajo y, por tanto, hay múltiples intersecciones que confluyen en el proyecto mayor del Sistema de Formación Permanente que se propone instalar para el 2009.¹⁰

2. Características principales del programa

El programa se sustenta en la idea básica de desarrollo de una oferta educativa flexible, capaz de adaptarse a la realidad de las personas adultas. El servicio educativo se implementa a través de entidades públicas o privadas, acreditadas para participar en un proceso de licitación y adjudicación de propuestas. La evaluación, externa al proceso educativo, cumple una función fundamental, y en gran medida regula y ordena el proceso; el pago está asociado a los resultados de los alumnos en las evaluaciones.

A continuación analizaremos las características principales de la oferta educativa y, dada su importancia, se destaca en otro punto el Sistema de Evaluación.

2.1. Características de la oferta educativa

- **Es flexible, modular y su duración depende del ritmo de aprendizaje de los alumnos:** el proceso educativo realizado en esta modalidad posibilita compatibilizar la oferta educativa en lugares, horarios y tiempos que se adecuan a los ritmos de aprendizaje y a las condiciones en que las personas desarrollan sus actividades. Así, los datos disponibles señalan que existe una gran variación en los tiempos presenciales destinados al

9 Actualmente se discute en el Parlamento una ley que crea un Sistema Nacional de Competencias Laborales; este instrumento es clave para permitir el funcionamiento coordinado de un Sistema de Formación.

10 Para mayor información consultar <http://www.chilecalifica.cl>. En este documento, solo nos centraremos en la línea de nivelación de estudios.

estudio.¹¹ Por otro lado, la flexibilidad ha permitido extender la oferta de educación de adultos a lugares diversos, muchos de ellos de difícil acceso. En esta línea y buscando responder a demanda de poblaciones específicas, se han implementado programas flexibles con apoyo de radio, en una zona geográfica especialmente apartada del sur del país; otro programa especial se implementa a través de una propuesta intercultural con población indígena mapuche. Además, adaptando el programa a la población adulta que tiene menos de cuatro años de escolaridad, se implementa la campaña de alfabetización Contigo Aprendo.

- **El servicio educativo es desarrollado por instituciones acreditadas**, no necesariamente establecimientos educativos. De hecho participan como entidades ejecutoras: universidades, Centros de Educación Integrada de Adultos, organizaciones no gubernamentales (ONG), Centros de Formación Técnica, fundaciones, municipalidades, corporaciones, etc. Para participar se requiere ser una institución con personalidad jurídica, tener experiencia en programas o servicios de educación o capacitación, contar con profesores adecuados para el servicio que pretenden ofrecer. Las instituciones concursan con sus proyectos y, si son seleccionadas, se les adjudican recursos en relación con el número de personas que atenderán y al nivel escolar al cual postularon.
- **Las instituciones y los alumnos cuentan con apoyos pedagógicos.** El programa Chilecalifica distribuye textos de estudios; en el caso de la educación básica, los textos fueron elaborados especialmente para los alumnos del programa; en el caso de la educación media, los textos sirven de apoyo solo en lenguaje y matemática. Además, se entregan modelos de exámenes y documentos que informan y orientan acerca del tipo de evaluación implementada en el programa.
- **El servicio educativo se paga por los resultados** de los alumnos y no por asistencia, como en el sistema regular de educación. Cada institución recibe al inicio del proceso 25% de adelanto y, una vez finalizado el proceso educativo, se paga la diferencia de acuerdo con el número de alumnos que aprobaron el nivel escolar correspondiente. Esta característica es una base fundamental que permite la flexibilidad del programa; puede haber pocas nor-

11 Los datos disponibles señalan una gran variación: casi 20% tiene clases una vez a la semana, 25% tiene clases cinco días y otro 25% tiene clases tres días a la semana. El promedio semanal de horas de clase es de 11.4 y los cursos duran en promedio 5.8 meses.

mas y poca supervisión, porque los proveedores están económica y administrativamente interesados en que sus alumnos aprendan y aprueben.

2.2. Características del Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes

El proceso de evaluación se desarrolla en forma simultánea en todo el país, para lo cual se fija previamente un calendario anual de pruebas correspondientes a cada nivel escolar. Este calendario incluye cinco aplicaciones por nivel escolar.¹²

Los instrumentos de evaluación son elaborados por un equipo nacional. De acuerdo con el enfoque de evaluación, los ítem se presentan en el contexto de una situación, que es la referencia para formular la tarea que el alumno debe resolver.¹³ Una vez elaborados, los instrumentos son enviados a impresión y luego se distribuyen en las regiones. Cada Secretaría Regional Ministerial selecciona, según criterios previamente establecidos, los establecimientos educativos que actúan como entidades examinadoras, que tienen la misión de aplicar y corregir las pruebas y certificar estudios, si corresponde.

Cada persona que se evalúa tiene hasta tres oportunidades para presentar examen. Si no consigue aprobar el conjunto de las áreas de aprendizaje en la primera o segunda oportunidad, puede presentarse nuevamente a rendir examen, solo en aquellas áreas que no haya conseguido aprobar.

Los docentes que aplican los instrumentos se desplazan a las sedes en las cuales se realiza el servicio educativo; para la corrección reciben, junto con la prueba, una pauta que establece con claridad los criterios de corrección de cada ítem. Tienen 10 días para corregir y para completar el acta con la información de los resultados de cada alumno.

A las entidades que prestan el servicio educativo se les entrega un “Informe de resultados” que sintetiza el puntaje obtenido por cada alumno respecto de cada ítem evaluado. Esta información se coteja con un “Informe de desempeños”, que es un documento aparte en el que se señalan los contenidos y habilidades que mide cada ítem.

12 En educación de adultos, los grados escolares se agrupan en tres niveles correspondientes a la educación básica y dos niveles correspondientes a la educación media. Para el caso de la educación básica se evalúan cuatro sectores de aprendizajes; en el primer nivel de la media se evalúan cinco sectores y, en el segundo, seis.

13 Para mayor información consultar “La evaluación de aprendizajes bajo el enfoque de competencias: educación de adultos”. <http://www.chilecalifica.cl>

3. Principales resultados

El principal referente para el análisis de los resultados será el estudio realizado en 2003-2004, que abordó temas relacionados con la caracterización de los cursos y sus proveedores, la satisfacción de los beneficiarios con los servicios recibidos; los resultados en términos de aprobación, reprobación o deserción y las principales variables incidentes en dicho resultado. Un objetivo central del estudio fue la medición del impacto que al finalizar el ciclo de educación media tiene el componente de nivelación de estudios en los beneficiarios.¹⁴

- **Satisfacción de los alumnos con el programa**

La opinión general de los alumnos es positiva. Al iniciarse el programa, casi la mitad de los beneficiarios declaró estar muy satisfecho; en la segunda medición, como se señala en la tabla 5, el índice de satisfacción bajó levemente, hecho que está asociado también al resultado individual de la experiencia, ya que dentro de los encuestados en la segunda medición existen reprobados y desertores.

Tabla 5

¿Cuán satisfecho está con el curso en que participó? (solo segunda medición)

| | Aprobado | Reprobado | Desertor | Total |
|-------------------------------|----------|-----------|----------|-------|
| Muy satisfecho | 49.3 | 13.3 | 15.8 | 41.6 |
| Satisfecho | 38.6 | 30.7 | 47.4 | 38.5 |
| Ni satisfecho ni insatisfecho | 5.9 | 13.3 | 17.5 | 8.0 |
| Insatisfecho | 4.7 | 33.3 | 10.5 | 8.8 |
| Muy insatisfecho | 1.5 | 9.3 | 8.8 | 3.2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Muestra válida (N) | 471 | 75 | 57 | 603 |

Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios.

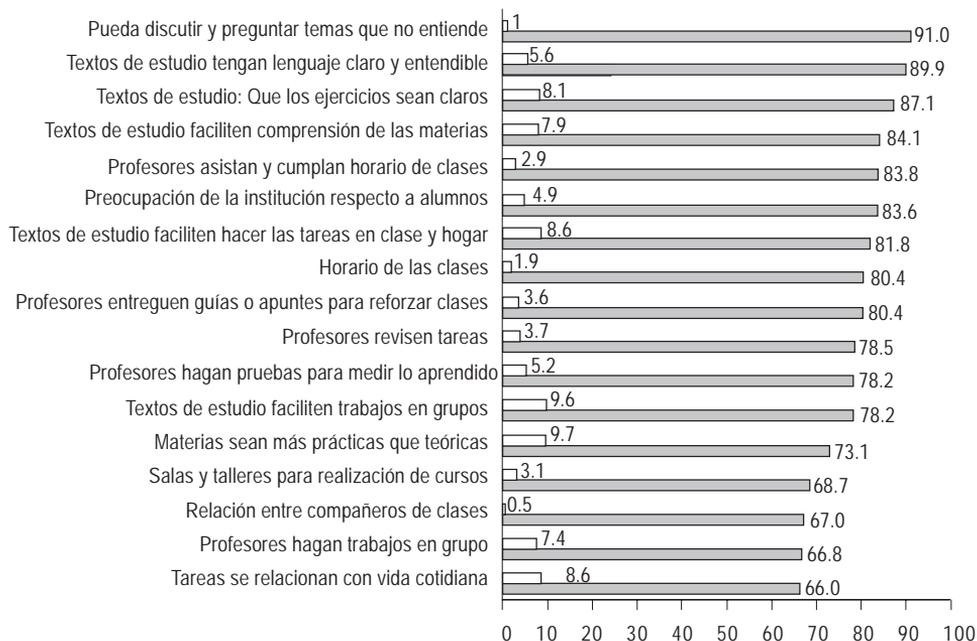
Independientemente de los resultados individuales, cuando se preguntó en la encuesta si recomendaría a sus conocidos realizar el curso, 93% respondió afirmativamente.

Existen también resultados sobre la satisfacción relacionados con atributos específicos del servicio educativo, algunos de los cuales se revisan a continua-

¹⁴ Para la evaluación de impacto se hicieron dos mediciones, seleccionando una muestra que contara con un grupo potencial de control.

ción. Para medir dichos resultados, se pidió a los beneficiarios que calificaran distintos aspectos del curso y, junto con ello, que evaluaran la importancia relativa de los mismos. El cruce entre ambas variables permite verificar si aquello que es relativamente importante para los beneficiarios se encuentra bien o mal evaluado. Si se consideran solo las categorías extremas de las escalas de medición utilizadas, se obtiene una gráfica como la siguiente:¹⁵

Gráfico 3
Importancia de diversos aspectos del servicio educativo e insatisfacción



Como se puede apreciar, la evaluación del programa en general es muy positiva, pues los niveles de insatisfacción no superan 10%. Entre los resultados se destaca el alto valor que las personas le otorgan a la posibilidad de discutir y preguntar temas que no entiende; esta es una característica muy importante, especialmente, en educación de adultos. Esta valoración manifiesta también la existencia de una relación de confianza entre profesores y alumnos y, en general, de un buen ambiente educativo.

¹⁵ Se considera solo la categoría muy importante en la escala de importancia y la categoría, nunca en la escala de frecuencia.

Podría señalarse que, en este contexto de buena evaluación, los mayores niveles de insatisfacción están asociados a los textos de estudio. Este es un tema que requiere revisión, ya que los textos de estudio son esenciales para que las personas puedan reforzar sus aprendizajes, sobre todo en programas que tienen poco tiempo presencial.

- **Variables que influyen en los resultados de aprendizaje**

Los datos disponibles señalan que, del total de los inscritos, cerca de 75% consigue concluir exitosamente el curso; la reprobación se aproxima a 15% y la deserción es cercana a 10 por ciento.¹⁶

Como es previsible, los resultados están asociados a la calidad del servicio educativo recibido. Respecto de otras variables explicativas, tienen mayor probabilidad de éxito aquellas personas que cuentan con un hogar estable, que se encuentran ocupadas y, especialmente, aquellas que trabajan en empresas medianas o grandes.

Los alumnos tienen hasta tres oportunidades de rendir examen. La tendencia ha sido que cerca de 40% aprueba en la primera oportunidad, pero la mayoría debe continuar realizando esfuerzos una y hasta dos veces para conseguir aprobar el nivel. Señalamos este dato pues es importante considerar que los exámenes son exigentes y es necesario mostrar el logro de los aprendizajes para acceder a la certificación correspondiente.¹⁷ Esta información es relevante, ya que frecuentemente los programas de educación de adultos no cuentan con mediciones que permitan verificar aprendizajes logrados.

- **El impacto de la nivelación de estudios al finalizar la educación media¹⁸**

El estudio de impacto –que sirve de referencia– incluyó tres aspectos: el impacto de la nivelación de estudios en los ingresos generados por el trabajo; el impacto en la tasa de ocupación y, por último, los efectos relacionados con aspectos de valoración y aspiración personal.

16 Estos porcentajes varían según la cohorte de referencia y según el nivel escolar evaluado. Así, por ejemplo, en educación media se observa menos deserción que en educación básica.

17 Cada ítem se refiere a un desempeño y mide determinado nivel de dificultad. Luego de cada aplicación de exámenes, se realiza un procesamiento estadístico a través de la TRI que permite analizar cada ítem según el nivel de dificultad y la capacidad de discriminación.

18 El estudio se realizó en una muestra aleatoria de beneficiarios y una muestra intencionada de controles potenciales, definida por la similitud en condiciones de entrada y entorno con los beneficiarios encuestados. Hubo dos mediciones, una al inicio y otra al final de los cursos.

- **El impacto en los ingresos por trabajo**

¿Qué grado de impacto tiene en las remuneraciones de los trabajadores concluir sus estudios? Esta es una pregunta fundamental que se buscó responder a través del estudio. Los resultados generales obtenidos se presentan a continuación.

Tabla 6
Ingresos por trabajo, cambios e impacto
(moneda corrientes y porcentaje)

| Muestra o submuestra | Clasificación | Ingresos por trabajo 1ª medición | Ingresos por trabajo 2ª medición | 1ª Diferencia (Después -Antes) | Impacto (Beneficiario -Control) | % de variación |
|----------------------|---------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|----------------|
| Total | Beneficiario | 139.074 | 139.229 | 156 | 13.446 | 9.7% |
| | Control | 136.639 | 123.349 | -13.290 | | |

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede comprobar, la nivelación de educación media influye positivamente en los ingresos provenientes del trabajo. Según los datos, el porcentaje de variación en los ingresos es de 9.7%; este porcentaje es similar al que muestran los datos del Gráfico 1: Ingreso por hora de la ocupación principal por nivel educativo.¹⁹ La tabla siguiente permite observar el comportamiento del impacto según sexo y edad.

Tabla 7
Ingresos por trabajo, cambios e impacto según sexo y edad
(porcentaje del ingreso medio inicial)

| | Joven (18 a 30 años) | Adulto (31 a 55 años) | Total |
|--------|----------------------|-----------------------|-------|
| Hombre | 5.8% | -1.0% | 2.2% |
| Mujer | 25.9% | 20.4% | 21.8% |
| Total | 8.1% | 11.8% | 9.7% |

* Nota: En la muestra los casos de alumnos de “56 años y más” son pocos, insuficientes para estimar una media de impacto válida para ellos.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ El porcentaje de variación en las remuneraciones entre quienes tienen enseñanza media incompleta y completa es de 8.2 por ciento.

Así, el impacto se da fundamentalmente en las mujeres y en cuanto a edades existe una leve diferencia en favor de la población más joven. Por el contrario, se puede observar que en la población masculina de mayor edad este impacto es incluso levemente negativo.

Al considerar solo la población ocupada en ambas mediciones, un hallazgo importante del estudio es que el impacto positivo en los ingresos no se debe a una mejora salarial en los lugares de trabajo; el aumento se explica cuando las personas que concluyen su enseñanza consiguen un nuevo empleo.

- **El impacto en la tasa de empleo**

Tal como puede observarse en la tabla siguiente, el impacto en la tasa de ocupación a la fecha de la segunda medición y para el conjunto de los aprobados aparece negativo. Tanto los alumnos aprobados como los controles correspondientes aumentan su tasa de ocupación, sin embargo, los controles aumentan esta tasa en mayor grado. En consecuencia, aparece un impacto negativo agregado en ocupación.

Tabla 8
Impacto en la tasa de ocupación de aprobados total y según tramo de edad*
(puntos porcentuales de la muestra correspondiente)

| Muestra o submuestra | Clasificación | Tasa de ocupación 1ª medición | Tasa de ocupación 2ª medición | 1ª diferencia (Después-Antes) | Impacto (Beneficiario -Control) |
|---------------------------|---------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| Total | Beneficiario | 59.5 | 65.2 | 5.7 | -5.1 |
| | Control | 59.5 | 70.3 | 10.8 | |
| Intervalos de edad | | | | | |
| 18 a 30 años | Beneficiario | 54.4 | 66.9 | 12.5 | 5.6 |
| | Control | 54.4 | 61.3 | 6.9 | |
| 31 a 55 años | Beneficiario | 64.2 | 63.6 | -0.6 | -15.1 |
| | Control | 64.0 | 78.5 | 14.5 | |

* Nota: El pequeño número de casos de mayores de 55 años impide obtener resultados confiables para este segmento.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, si se desagregan los alumnos por tramos de edad, se observa que, mientras en el grupo juvenil la ocupación crece más que en su grupo de control, en la población adulta la ocupación se mantiene estancada, mientras crece la de su grupo de control. Todo ello incide en impactos diferentes. Mientras que en los jóvenes el impacto es positivo, en los adultos es negativo.

El impacto en la percepción de las personas que concluyeron con éxito la nivelación

Entre las motivaciones fundamentales de las personas para incorporarse a los procesos educativos se encuentran las relacionadas con la autoestima y el deseo de superación personal. Concluido el proceso de nivelación, se observan efectos positivos en la percepción familiar como también en el ámbito laboral y de ejercicio de la ciudadanía.

Todos los aspectos evaluados muestran cambios positivos. A continuación se presenta una serie de aspectos sobre los cuales se pidió la opinión a las personas antes y después de la nivelación de estudios y se comparó con la opinión del grupo de control. La escala de medición considera un rango de uno a cuatro, y se calculó la media para cada variable-medición-grupo. Los resultados, para los beneficiarios aprobados y sus controles, son los siguientes:

Tabla 9
Variables subjetivas.
Evolución de las diferencias de medias entre beneficiarios y controles

| | Diferencias de medias (Beneficiarios-Control) | | |
|---|--|------------------|----------------------|
| | Septiembre de 2002 | Abril de 2003 | Noviembre de 2003 |
| 1 Interés por continuar estudios superiores | 0.43 | 0.78 | 0.26 |
| 2 Interés por capacitarse en un oficio o laboralmente | 0.17 | 0.39 | 0.13 |
| 3 Posibilidad de encontrar un trabajo | 0.06 | 0.48 | 0.22 |
| 4 Siente capacidad de apoyar a sus hijos en las tareas | -0.03 | 0.39 | 0.40 |
| 5 Siente reconocimiento y confianza de parte de sus hijos | -0.07 | 0.04 | 0.08 |
| 6 Siente reconocimiento y confianza de parte de su pareja | -0.02 | 0.12 | 0.06 |
| 7 Siente mejor comunicación con sus hijos | -0.06 | 0.07 | 0.09 |
| 8 Siente mejor comunicación con su pareja | 0.04 | 0.15 | -0.06 |
| 9 Interés por participar en organizaciones de su comunidad | -0.18 | -0.10 | 0.01 |
| 10 Interés por otros programas sociales ámbito capacitación laboral | 0.07 | 0.34 | 0.18 |
| 11 Interés por otros programas sociales ámbito empleo | 0.07 | 0.34 | 0.10 |
| 12 Interés por otros programas sociales ámbito microempresa | 0.04 | 0.34 | 0.04 |
| 13 Interés por otros programas sociales en otros ámbitos | 0.19 | 0.43 | 0.25 |

Base: Beneficiarios aprobados y grupo de control. Segunda medición.

Se puede observar que en ocho de las 13 variables los aprobados habían manifestado un mejor nivel inicial que sus controles (la diferencia en la medición inicial es mayor que cero). Y esta diferencia positiva en favor de los beneficiarios se manifiesta para 12 de las 13 variables en las dos mediciones siguientes.

Resultan particularmente interesantes los aspectos vinculados a las relacio-

nes interpersonales con los miembros del grupo familiar tales como la *capacidad para apoyar a sus hijos en las tareas, reconocimiento y confianza de parte de los hijos y también de la pareja y mejor comunicación con sus hijos*. Ello podría reflejar una *baja autoestima inicial de parte de los beneficiarios comparados con sus controles, lo que además resultaría coherente con otros hallazgos ya comentados, en orden a mostrar como motivos importantes para la nivelación la autoestima personal y el hecho de que miembros de su misma generación dentro del grupo familiar cuenten con escolaridad completa*. En todos estos aspectos, la situación posterior al programa implica una mejora notable, al punto de situarse por sobre el grupo de control en las dos mediciones siguientes.

En resumen, el efecto de estar participando en el programa es claramente positivo. Es interesante observar que este efecto positivo se da mayoritariamente durante el proceso. Como se puede observar respecto de alguna de las variables, el efecto disminuye al terminar el periodo educativo. Aun así, en 10 de las 13 variables el impacto en la medición final es positivo. En conclusión, los beneficiarios aprobados perciben un impacto positivo en diferentes ámbitos de su vida cotidiana, desde el inicio hasta la última medición.

III. REFLEXIÓN FINAL

A través del programa se ha logrado implementar una modalidad que recoge características esenciales de una oferta educativa adecuada a las personas adultas: permite a los individuos compatibilizar responsabilidades laborales y sociales con su integración en el proceso educativo; amplía la oferta educativa aproximándola a espacios de vida o trabajo de los adultos; conduce al reconocimiento formal de estudios a través de procesos educativos no regulares; permite superar la noción restrictiva de la escuela como único espacio educativo legítimo; genera un sistema de evaluación de aprendizajes que contribuye a cautelar la calidad de la oferta educativa.

El gran desafío es lograr institucionalizar esta modalidad para que, en tanto política de Estado, integre el Sistema de Formación Permanente. Es decir, que se inserte en las redes que vinculan sistema educativo y productivo, que se articule con otras oportunidades educativas y de formación laboral para que las personas encuentren un camino que les permita avanzar en todos los ámbitos de su formación laboral, personal y ciudadana.

Estos propósitos amplios se enmarcan en el concepto de *educación permanente*, que ha sido revitalizado por los países desarrollados en el contexto de la llama-

da “sociedad del conocimiento”.²⁰ La educación permanente constituye un impulso que ayuda a la educación de adultos a superar la tradicional oferta compensatoria; sin embargo, en nuestras sociedades es necesario asumir que la gran deuda pendiente con los sectores excluidos no es solo educativa y que la exclusión se origina en las enormes desigualdades del sistema social y económico.

¿Cuánto de la oferta educativa –sea formal o no– ayuda a las personas adultas de baja escolaridad a reducir el gran abismo entre sus propios logros cognitivos y la acumulación del conocimiento científico e incorporación tecnológica al ámbito social y productivo? ¿Cuánto de la oferta educativa –sea formal o no– ayuda a reducir la tremenda brecha económica e inequidad social de nuestros países? Los datos revelan que el actual modelo de desarrollo ha provocado una alta concentración de la riqueza y el ingreso, y una marcada segmentación social.²¹

Como se ha mencionado, las investigaciones muestran que hay un contingente creciente de personas con un número cada vez mayor de años de escolaridad, frente a un mercado laboral que, por efecto de las transformaciones económicas y productivas, se ha contraído y readecuado, dejando en la obsolescencia tipos de estudio y de profesiones.

Lo novedoso de los análisis actuales es el comportamiento de la relación entre escolaridad e ingreso en los jóvenes, incorporando la variable de pertenencia intergeneracional. Los estudios comprueban que el incremento del promedio de años de escolaridad de los jóvenes durante las recientes décadas, en comparación con sus padres, ha sido insuficiente para mejorar las oportunidades relativas de los jóvenes de estratos sociales pobres. “Más aún, los jóvenes que provienen de familias de ingresos bajos perciben ingresos que son inferiores en 30% a 40% a los de los jóvenes del mismo nivel educativo, pero provenientes de hogares cuyos padres tienen ingresos mayores. En consecuencia, el aumento del nivel educativo es una condición necesaria, pero no suficiente, de la mayor igualdad de oportunidades” (CEPAL, 2004).

Así nos encontramos frente a una situación paradójica: el nuevo paradigma

20 Cfr., por ejemplo, *Memorandum sobre el aprendizaje permanente*, Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 2000.

21 Al respecto, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2004 ubicó a Chile entre las 10 economías con mayor grado de desigualdad en el planeta, según el coeficiente de Gini1, solo superado por los países más pobres. Mientras que 20% de la población con menores recursos solo consigue 3.3% de los ingresos, 20% más acaudalado obtiene 62.2% de la riqueza nacional. La situación resulta tan escalofriante que, si se separa la población nacional en veintiles, en donde cada veintil representa un grupo de personas equivalentes a 5% de los chilenos clasificados según su ingreso per cápita, se puede observar que 5% más rico de la población, equivalente a 750.000 personas aproximadamente, recibe ingresos 209 veces más altos que 5% más pobre. Esta situación se ha agudizado en la década más reciente, puesto que en el año 1990 esta diferencia llegaba a 130 veces.

requiere de mano de obra con mayor nivel de escolaridad y altamente calificado pero, de manera simultánea, la contracción del mercado de trabajo y la expansión del sistema educativo traen como consecuencia un descenso en la tasa de retorno en el valor de la educación; como consecuencia, el sistema deja fuera o incorpora marginalmente al mercado de trabajo a sectores de baja escolaridad, como también a grupos que han alcanzado un significativo nivel de escolarización, provenientes de hogares con “bajo capital cultural”. En este sentido, pueden verse frustradas muchas esperanzas que hogares de estratos bajos y medios cifraron en los efectos que la educación tendría sobre los ingresos de sus hijos.

Así, el proceso educativo con adultos, visto desde la retribución económica, tiene efectos limitados. Esta misma situación demanda que la educación de adultos genere espacios que ayuden a la ampliación y el fortalecimiento de la democracia y al desarrollo de las personas y comunidades socialmente vulnerables. Los propios adultos –como se mostró en el estudio de impacto de la modalidad flexible y se observa reiteradamente en otras investigaciones similares– valoran especialmente los procesos educativos por su potencialidad de desarrollo personal y social.

Construir caminos para la educación permanente requiere un modelo de desarrollo capaz de corregir la inequidad y de otorgar oportunidades para que los sectores excluidos encuentren satisfacción a sus necesidades básicas de aprendizaje, pero también a sus necesidades básicas sociales, económicas y ciudadanas.

Bibliografía

- Casen (2003). *Encuesta de caracterización socioeconómica*. Mideplan, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004). *Panorama social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CIDE (2004). *Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile*. Proyecto Regional Integración de Jóvenes al Mercado Laboral. Informe final. Santiago de Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000). *Memorandum sobre el aprendizaje permanente*. CCE, Bruselas.
- Línea de Evaluación de Estudios (2005). “La evaluación de aprendizajes bajo el enfoque de competencias: educación de adultos”, en www.chilecalifica.cl
- Ministerio de Educación (2005). *Revista de Educación*, Núm. 318.
- PNUD (2004). *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano*. ONU.
- Sistema de Formación Permanente Chilecalifica (2004). *Evaluación de impacto de la modalidad flexible de nivelación de estudios*. Santiago de Chile.
- Universidad de Chile, Ministerios de Educación, Trabajo y Economía. *Competencias básicas de la población adulta 2001*. Santiago de Chile.
- Sitio de interés: <http://www.chilecalifica.cl>

Segunda parte

**EL DESARROLLO LOCAL:
ESPACIO PRIVILEGIADO PARA ESTRATEGIAS
DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN
PARA EL TRABAJO**



GLOBALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN. La importancia del conocimiento y la formación de recursos humanos en estos contextos

Prudencio Mochi Alemán¹

En las recientes décadas, los procesos de la globalización han alentado y acompañado importantes cambios estructurales de tipo económico, tecnológico, político, social y laboral. En realidad, todos estos cambios han puesto y colocan a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Para explicar estos procesos, existe una gran variedad de aproximaciones y énfasis distintos sobre la globalización: integración funcional de actividades económicas internacionalmente dispersas (Gereffi, 1995); concentración del tiempo y del espacio (Harvey, 1995); articulación en tiempo real de actividades sociales localizadas en espacios geográficos diferentes (Castells, 1998); *articulación directa de lo global y lo local a práctica de lo glocal* (Featherstone, 1990); rebasamiento del Estado nacional por las nuevas relaciones transnacionales o mundiales (Petrella, 1992; Beck, 1998; Dabat, 2000b); mosaico global emergente de sistemas regionales de producción y cambio (Scout, 1998); sistematicidad de las nuevas interacciones (Axford, 1995) o nueva geoeconomía (Dicken, 1998). No obstante, como bien señala Dabat en su trabajo (2002, p. 66), tales diferencias no implican tantos puntos de vista excluyentes sobre la naturaleza del fenómeno, sino, más bien, énfasis y jerarquizaciones distintas de aspectos diferentes de un mismo proceso complejo.

1 Profesor investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En este sentido, ubicamos a la globalización como una nueva configuración espacial-territorial (Dabat, 2002; Vázquez Barquero, 2001), haciendo énfasis no solo en la primera variable espacial sino más específicamente en la territorial. El espacio es entendido como soporte geográfico en donde se desenvuelven las actividades socioeconómicas, lo cual lleva implícita la idea de homogeneidad, como procesos que unificaron el mercado mundial, la liberación comercial, el papel de las comunicaciones, las reducciones de los costos de transporte. La variable territorial, en cambio, incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real expresada en el territorio como actor del desarrollo.

En este contexto, resulta importante destacar que muchos países de industrialización tardía (por ejemplo, China, Corea, Filipinas, India, Irlanda, Israel, Singapur, Tailandia, Taiwán, Vietnam, entre unos cuantos más) tuvieron un papel destacado, alcanzando buenos niveles de crecimiento e inserción en los mercados internacionales. Estos nuevos escenarios planteados a partir de la nueva división global del trabajo (Gereffi, 1995), durante los años noventa también ofrecieron oportunidades a algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay, Venezuela, entre otros), aunque de manera mucho más acotada y desigual. Sin embargo, muchos países y regiones no pudieron incorporarse a estas dinámicas y, por ende, han agudizado aun más sus problemas económicos y sociales. Por ejemplo, políticas arancelarias en los países desarrollados impiden el acceso a sus mercados a productos decisivos en las exportaciones de países en desarrollo.

A pesar de todo ello, los retos impuestos por los cambios estructurales y la globalización conllevan conjuntamente un contexto en donde adquieren mayor importancia los territorios locales y regionales. Dicho de otra manera, la competencia internacional introduce también progresivamente mayores exigencias y oportunidades a todos los espacios locales. Basta citar, por ejemplo, la existencia de sistemas productivos locales en una gran diversidad de países, puesta de manifiesto por investigaciones realizadas en años recientes (Albuquerque, 2003; Madoery, 2001; Boisier, 2001; Vázquez Barquero, 2001) en naciones como Argentina (Rosario, Rafaela –Santa Fe–); Brasil (Rio Grande do Sul); España (Comunidad Valenciana, Barcelona); India (Tiruppur); Italia (Terza Italia); México (Guanajuato, Valle de Bravo, Villa Guerrero –Estado de México–); Pakistán (Sialkot); Portugal (Val do Ave y región Norte), así como en tantos otros municipios y regiones. Muchas experiencias internacionales han pasado a ser referentes para otras intervenciones en ciudades o contextos locales de características similares. Si bien no se puede hablar de aplicar las mismas recetas estandarizadas a realidades sociales que son siempre diversas en algún grado, no es menos cier-

GLOBALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN. La importancia del conocimiento y la formación de recursos humanos en estos contextos

Prudencio Mochi Alemán¹

En las recientes décadas, los procesos de la globalización han alentado y acompañado importantes cambios estructurales de tipo económico, tecnológico, político, social y laboral. En realidad, todos estos cambios han puesto y colocan a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Para explicar estos procesos, existe una gran variedad de aproximaciones y énfasis distintos sobre la globalización: integración funcional de actividades económicas internacionalmente dispersas (Gereffi, 1995); concentración del tiempo y del espacio (Harvey, 1995); articulación en tiempo real de actividades sociales localizadas en espacios geográficos diferentes (Castells, 1998); *articulación directa de lo global y lo local a práctica de lo glocal* (Featherstone, 1990); rebasamiento del Estado nacional por las nuevas relaciones transnacionales o mundiales (Petrella, 1992; Beck, 1998; Dabat, 2000b); mosaico global emergente de sistemas regionales de producción y cambio (Scout, 1998); sistematicidad de las nuevas interacciones (Axford, 1995) o nueva geoeconomía (Dicken, 1998). No obstante, como bien señala Dabat en su trabajo (2002, p. 66), tales diferencias no implican tantos puntos de vista excluyentes sobre la naturaleza del fenómeno, sino, más bien, énfasis y jerarquizaciones distintas de aspectos diferentes de un mismo proceso complejo.

1 Profesor investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En este sentido, ubicamos a la globalización como una nueva configuración espacial-territorial (Dabat, 2002; Vázquez Barquero, 2001), haciendo énfasis no solo en la primera variable espacial sino más específicamente en la territorial. El espacio es entendido como soporte geográfico en donde se desenvuelven las actividades socioeconómicas, lo cual lleva implícita la idea de homogeneidad, como procesos que unificaron el mercado mundial, la liberación comercial, el papel de las comunicaciones, las reducciones de los costos de transporte. La variable territorial, en cambio, incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real expresada en el territorio como actor del desarrollo.

En este contexto, resulta importante destacar que muchos países de industrialización tardía (por ejemplo, China, Corea, Filipinas, India, Irlanda, Israel, Singapur, Tailandia, Taiwán, Vietnam, entre unos cuantos más) tuvieron un papel destacado, alcanzando buenos niveles de crecimiento e inserción en los mercados internacionales. Estos nuevos escenarios planteados a partir de la nueva división global del trabajo (Gereffi, 1995), durante los años noventa también ofrecieron oportunidades a algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay, Venezuela, entre otros), aunque de manera mucho más acotada y desigual. Sin embargo, muchos países y regiones no pudieron incorporarse a estas dinámicas y, por ende, han agudizado aun más sus problemas económicos y sociales. Por ejemplo, políticas arancelarias en los países desarrollados impiden el acceso a sus mercados a productos decisivos en las exportaciones de países en desarrollo.

A pesar de todo ello, los retos impuestos por los cambios estructurales y la globalización conllevan conjuntamente un contexto en donde adquieren mayor importancia los territorios locales y regionales. Dicho de otra manera, la competencia internacional introduce también progresivamente mayores exigencias y oportunidades a todos los espacios locales. Basta citar, por ejemplo, la existencia de sistemas productivos locales en una gran diversidad de países, puesta de manifiesto por investigaciones realizadas en años recientes (Albuquerque, 2003; Madoery, 2001; Boisier, 2001; Vázquez Barquero, 2001) en naciones como Argentina (Rosario, Rafaela –Santa Fe–); Brasil (Rio Grande do Sul); España (Comunidad Valenciana, Barcelona); India (Tiruppur); Italia (Terza Italia); México (Guanajuato, Valle de Bravo, Villa Guerrero –Estado de México–); Pakistán (Sialkot); Portugal (Val do Ave y región Norte), así como en tantos otros municipios y regiones. Muchas experiencias internacionales han pasado a ser referentes para otras intervenciones en ciudades o contextos locales de características similares. Si bien no se puede hablar de aplicar las mismas recetas estandarizadas a realidades sociales que son siempre diversas en algún grado, no es menos cier-

to que existe ya un cierto bagaje metodológico y teórico que podemos tomar como referencia.

Así, cada territorio necesitará articularse con la globalización en función de su propia historia, de sus posibilidades específicas (perfil productivo, características medioambientales, problemática sociolaboral y cultural) y de su capacidad de adaptarse a las exigencias de eficiencia productiva y competitividad no solo de las actividades industriales, sino del conjunto de la economía, ya se trate del ámbito rural o urbano, ya sea en los sectores agrario, minero o de servicios (Vázquez Barquero, 2005).

En este sentido, cabe preguntarnos: ¿qué relación guardan los procesos globales con los locales? ¿Cómo se manifiestan estos procesos en el plano local? ¿Cuáles circunstancias podrían explicar el éxito de algunos territorios y el estancamiento de otros? ¿Qué tipo de políticas se requiere para que un modelo de desarrollo local sea exitoso y se incorpore a la vida de las comunidades?

Las peculiaridades que distinguen la relación entre lo global y lo local

Existe una serie de dimensiones que permiten individualizar de qué manera se manifiesta la globalización en lo local. Al respecto, podemos sintetizar algunas de sus peculiaridades más sobresalientes:

a) *El paradigma del desarrollo endógeno.* Los procesos corporativos de integración vertical que signaron el siglo XX se caracterizaron por estructuras de representación corporativas centradas en el Estado nación con predominancia de sujetos tales como burocracias estatales, organizaciones empresariales, elites modernizantes, vanguardias iluminadas, actores privados corporativos, entre otros. Esto tuvo su correlato en las disciplinas sociales que analizaban los procesos económicos, políticos, sociales desligados del territorio. Los municipios no intervenían en las estrategias centralizadas del desarrollo; durante décadas, “desarrollo y territorio” tuvieron un punto de encuentro exclusivamente en lo “nacional” (Madoery, 2001). En años recientes, sin embargo, gran parte de los actores y disciplinas sociales parten de la dirección opuesta o, sea, de la perspectiva de los ambientes locales. La atención se centra en el desarrollo de los territorios y, particularmente, de regiones, localidades, ciudades, metrópolis, intentando identificar las características de su desarrollo basado en su identidad, su historia, sus recursos materiales e inmateriales. En este sentido, los procesos endógenos de los territorios adquieren especial relevancia para este nuevo enfoque, el cual

considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio.

El desarrollo es endógeno debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye:

Desarrollo endógeno significa en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción del aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local (Garofoli, 1995).

Esta posición del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma del desarrollo exógeno (de moda durante los años cincuenta y sesenta), según el cual el crecimiento económico era producto de los procesos de industrialización y concentración de la actividad productiva, a través de grandes plantas, en número reducido de grandes centros urbanos.

La novedad de estos procesos consiste en que ya no cuentan solo las elecciones derivadas del “centro” –de políticas nacionales centralizadas del Estado– o determinantes espaciales –como la dotación de particulares recursos naturales y ambientales–, o la cercanía con algunos mercados, sino que el elemento determinante en el nuevo contexto es el protagonismo de actores organizados, de las instituciones locales, que desarrollan experiencias de cooperación y concertación innovadora por medio de construcción de acuerdos que involucran y favorecen al conjunto de actores en el territorio.

b) *Articulación entre lo global, lo nacional, lo regional y lo local.* Otra de las peculiaridades evidenciadas en la relación global-local es que los modelos de desarrollo local no tienen que ver con un *localismo autorreferencial* ni con vuelta al papel de las economías autárquicas del medioevo, sino que más bien se trata de la capacidad de articular y gestionar las políticas globales con las nacionales y subnacionales.

El protagonismo de los actores locales se lleva a cabo teniendo en cuenta los niveles nacionales, macrorregionales o globales, atrayendo de manera inteligente recursos externos, ya sea de tipo político (inversiones públicas calificadas o recursos para atraer a empresas privadas), como económico o cultural (vinculados a decisiones de inversiones o de localización de actores privados). Cuando se logran captar las oportunidades que la extensión de los mercados ofrecen, se potencian nuevas estrategias de producción de bienes y servicios que valorizan

competencias específicas y bienes comunes (como el patrimonio ambiental e histórico-artístico).

No se trata, por tanto, de resistir la globalización, sino de rechazar los elementos de los procesos globales que son nocivos en el ámbito local y al mismo tiempo usar de manera inteligente –es decir con capacidad de proyectar– las mayores y mejores oportunidades potenciales que los diversos niveles territoriales (globales, nacionales, macrorregionales) ofrecen del lado de los procesos productivos más flexibles y con salidas diferentes hacia mercados locales, nacionales y globales.

Asimismo, el Estado nación no desaparece, como lo auguran las posiciones más conservadoras, sino que se reconfigura en función de estas nuevas necesidades de cambios estructurales. Quedan bajo su predominio los controles macroeconómicos (inflación, déficit público, balanza de pagos), así como otras funciones que debe garantizar (salud, educación, vivienda, etc.). Las administraciones subnacionales se articulan con la administración central, pero bajo otro protagonismo, que les confiere poder atender problemas existentes en el ámbito del territorio.

c) *Valorización de los recursos locales.* Otro elemento distintivo en el marco de la globalización del desarrollo local es su capacidad para atraer recursos externos que tengan impacto en el territorio. Esta dinámica consiste en la capacidad de los territorios de atraer recursos externos para valorizar los internos: inversiones, empresas, recursos científicos y culturales, no solo como ocasión para el crecimiento de la producción, del rédito y de la ocupación, sino como instrumento que enriquece las competencias y las especializaciones locales.

Es fácil y recurrente confundir desarrollo local con crecimiento o dinamismo local y hasta muchas veces difícil de diferenciar, ya que en una fase inicial los dos fenómenos pueden convivir. Los procesos de beneficios fiscales, financieros, niveles educativos, políticas de formación, costos del trabajo, servicios e infraestructura de un territorio deben servir para atraer inversiones siempre y cuando se combinen con la posibilidad de valorizar los recursos y capacidades locales. Si estos procesos no se dan de manera integral en el contexto actual de la globalización y en la redefinición e interacción entre distintos espacios y territorios, se arriesga que no se desate un verdadero desarrollo local.

La competencia cada vez más grande entre territorios y no entre empresas (Albuquerque, 2003) implica que, si un territorio no brinda la combinación justa para los flujos de capital, las empresas emigran o otros lugares en donde les permitan generar más réditos. Muchas localizaciones son de gran inestabilidad

y están continuamente sometidas a la competitividad de otros lugares y oportunidades (Coraggio, 1999). En este sentido, no cualquier territorio puede servir a este objetivo, ya que el desarrollo local puede ser concebido solo en los contextos donde las capacidades de cooperación y de concertación estratégica de los actores locales sirvan a la construcción de proyectos comunes. No se trata de basar la competitividad en la desregulación del medioambiente, en mano de obra a bajo costo, con baja calificación, sin derechos establecidos, subsidiando inversiones que no aportan mejoras a las comunidades locales. De lo que se trata más bien es de aprovechar las oportunidades de la globalización teniendo en cuenta la competitividad de la economía local, la democratización, la gobernabilidad y la sustentabilidad medioambiental.

d) *La importancia que adquiere el conocimiento y los nuevos procesos de innovación.* En esta nueva fase del desarrollo, el conocimiento adquiere un valor fundamental así como la articulación con el sector científico-educativo y el conjunto de la producción y servicios sociales. En este marco, el concepto de competitividad como fenómeno sistémico tiene que ver ya no con tradicionales factores macroeconómicos y sectoriales, sino que se refiere a la conducta de los agentes, la creación de redes, así como del grado de desarrollo del medio local (entornos innovadores).

En el marco de los procesos de innovación concebidos como un proceso interactivo de aprendizaje en el que se introducen nuevos conocimientos o se combinan conocimientos existentes para generar nuevas competencias (Lundvall, 1992; Gregersen y Johnson, 1996), ha venido adquiriendo nueva significación el papel del entorno local y de sus instituciones en el desarrollo de la capacidad innovadora de las empresas. La creciente importancia del conocimiento tácito,² fuertemente anclado al territorio, resulta cada vez más relevante para la absorción del conocimiento codificado.³ “La innovación, en particular, parece fuerte-

2 *Conocimientos tácitos*, término introducido por Polanyi (1966), quien señaló que “se conoce más de lo que se puede decir”. El concepto fue retomado por otros autores (Nonaka y Takeuchi, 1995), quienes sostuvieron que “conocer tácitamente significa conocer sin distancia de las cosas y los actos, y la interacción cognoscitiva entre las personas se caracteriza porque es inconsciente”. En otros términos, se define como *tácito* el conocimiento difícil de definir y de expresar de manera formalizada porque está vinculado al contexto de referencia y tiene una matriz profundamente personal.

3 *Conocimientos codificados*, también llamados conocimientos explícitos para indicar esa parte del conocimiento que puede ser codificado, transmitido y usado en contextos diversos de los que fue generado, como el conocimiento encerrado en un manual de instrucciones. Se trata de un conocimiento claro, determinado, de inmediata comprensión, simple de recoger y de mucho valor para las organizaciones, porque es fácil de guardar y difundir (Zack, 1999). Sin embargo, no siempre en el interior de una organización el conocimiento explícito está realmente codificado en documentos formales o con un lenguaje compartido, sino que, por el contrario, muchas veces se mantiene implícitamente y compartido de manera informal.

mente ligada a las interacciones específicas entre agentes y a los conocimientos tácitos que los unen” (Veltz, citado por Boisier, 2001).

En este nuevo escenario internacional, ambiente local y economía global no son términos antagónicos, ya que la globalización debe su fuerza a la complejidad del conocimiento y de la sinergia que se produce a partir de la confrontación competitiva de diferentes variantes territoriales y redes de agentes (Yoguel, 2005). En este sentido, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción de innovaciones (en los productos, en los procesos y servicios, en nuevos estilos de dirección y gestión empresarial, en las relaciones interempresariales, en la gestión pública, en la concertación de actores) que impulsen la transformación del sistema productivo y social del lugar. Para que ello sea posible, es necesario que los actores que forman parte del entorno tomen decisiones adecuadas de inversión, tecnológicas y organizativas. En esta capacidad reside la característica de innovación actual. “La capacidad de aprendizaje de los agentes locales, en un entorno que se transforma, orienta las decisiones de inversión y, por lo tanto, la respuesta de los sistemas locales a los desafíos de la competencia” (Maillat, 1995 citado por Vázquez Barquero, 2005: 39).

Este proceso de innovación es posible gracias a las relaciones formales e informales entre actores públicos y privados (*asociatividad*) y la competitividad de estos entornos territoriales se logra cuando se neutralizan los costos de transacción debido a las redes entre empresas, centros de investigación, laboratorios tecnológicos, entre otros. Si la innovación en las empresas no va acompañada de una innovación difusa en el territorio, no se generarán modificaciones cualitativas que dinamicen a todo el sistema en su conjunto.

La formación de redes (otro de los ejes fundamentales del desarrollo local en su vínculo con la globalización) permite el intercambio de productos, flujo de información, circulación de conocimientos, transmisión de datos, pautas de comportamiento, propiciando la difusión de las innovaciones, aumentando la productividad y mejorando la competitividad. El dinamismo del entorno local dependerá fundamentalmente de la densidad de estas redes.

Relevancia y complejidad de los procesos de descentralización

Como resultado de los cambios estructurales mencionados y en el marco de los procesos de globalización, en los planos nacionales comienzan a manifestarse políticas de reforma del Estado en las que la descentralización ha sido uno de los procesos más importantes de transformación político-institucional. Llevado a cabo en contextos específicos (en varios países de América Latina y en México

particularmente) y en momentos determinados (durante las décadas de los ochenta y noventa), fue un proceso no inmune a intensas polémicas, tensiones y contradicciones. Con la descentralización se intentó revertir la centralización y concentración del poder de decisión, así como los recursos que permitieran ejecutar tales prácticas. Entre sus objetivos fundamentales se pretendió dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal, proporcionar una mayor eficacia a las políticas públicas a través de los diversos ámbitos de gobierno y hacer más cercana y legítima ante la sociedad la acción estatal (Cabrero Mendoza, 1995).

De esta manera, los escenarios nacionales en este contexto de modernización política y apertura democrática, con la aparición de alternancias políticas en los gobiernos subnacionales, se fueron transformando, dando paso a prácticas y arreglos institucionales renovados y novedosos.

Sin embargo, no fueron procesos homogéneos en todos los países ni en el interior de los mismos. En algunos casos se trata de avances muy significativos y en otros de estancamientos, retrocesos e incluso lamentables fracasos. También para algunas experiencias la descentralización fue producto de procesos de privatización neoliberal y para otros fue un proceso democratizador. En el primer caso estuvo centrado exclusivamente en lo económico. Los municipios sin presupuesto se tuvieron que hacer cargo de muchos más servicios, generando fuertes diferencias entre los que cuentan con más potencialidades, ya sea económicas como administrativas, con los municipios mucho más rezagados. En el segundo caso el proceso de descentralización estuvo más centrado en lo político, en la búsqueda por resolver la crisis de representación del Estado con la proximidad de los gobiernos locales y los polos de desarrollo territoriales. Los gobiernos estatales en algunos casos pudieron incidir aunque modestamente en la política educativa, de salud, en programas de vivienda, así como en la infraestructura social y de lucha contra la pobreza.

En general sus objetivos, sus modalidades y sus alcances son susceptibles de diversas interpretaciones. Pero, más allá de esto, es indudable que surgen nuevos interlocutores y nuevos espacios: los gobiernos locales cobran una especial relevancia y significación frente al Estado nación que antes no tenían. No obstante, también es cierto que los “vínculos fundamentales” de la dependencia de los gobiernos subnacionales frente al federal siguen funcionando, ya sea en el plano de la concentración federal de los recursos federales como del poder de decisión. Y si la dependencia fiscal continúa siendo fuerte pese a que se descentralizan funciones, “las decisiones, la orientación final de los programas, y la lógica del manejo y desdoblamiento de buena parte de la agenda de las políticas públicas siguen estando en el centro” (Cabrero Mendoza, 1995).

Por ejemplo, si en la descentralización de la política educativa en México llevada a cabo durante el periodo del gobierno de Ernesto Zedillo la magnitud de las funciones que se descentralizaron fue muy significativa, no resultó así en los espacios de decisión que se cedieron. Al final de este periodo los estados seguían dependiendo del orden federal en la orientación y diseño de la política, en los recursos y puesta en marcha de la misma y en las acciones de evaluación (Cabrero Mendoza, 1995).

También es indudable que se generan oportunidades y posibilidades para aprovechar espacios y dinámicas que generan los procesos de descentralización. Pero de lo que se trata es de ver cómo desde estos espacios se puede actuar para redirigir y cambiar cualitativa y cuantitativamente los procesos hacia un desarrollo de otro tipo. Es innegable que los procesos de descentralización pueden constituir una herramienta de liberación de potencialidades de desarrollo local. Ello depende, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de descentralización.

La exigencia de la descentralización conlleva la necesidad de dotarse de indicadores socioeconómicos desagregados territorialmente, así como incorporar otro tipo de información sobre las diferentes capacidades o potencialidades del desarrollo de cada territorio, tanto en lo relativo a los rasgos medioambientales, como sociales y culturales, a fin de trascender los enfoques conceptuales simplificadores del crecimiento económico, tal y como éste es visualizado desde la perspectiva economicista tradicional (Vázquez Barquero, 2005, p. 73).

Si bien la descentralización constituye el preámbulo de lo que entendemos por *desarrollo local*, ya que sienta las bases para un reordenamiento del municipio, se necesita ir más allá, promoviendo acciones públicas más amplias que tengan que ver con el desarrollo local, con procesos inéditos que significan seguramente un cambio en los modelos de desarrollo.

¿Qué entendemos por cambio en los modelos de desarrollo?

Durante el siglo XX, fordismo y keynesianismo conquistaron la escena mundial. Centralización de la producción a escala, burocratización y politización del Estado dominaron el campo. La economía en este contexto tendía a separarse de la sociedad. Las grandes empresas verticalmente integradas realizaban economías de escala y el papel del territorio en los procesos de desarrollo era solo pasivo y acomodado a las circunstancias. El desarrollo estaba relacionado con el cre-

cimiento económico. Sin embargo, en los veinte años más recientes, con la crisis de este modelo, los retos del desarrollo comenzarán a enfocarse desde la especificidad de cada territorio, como eje en donde se busca fomentar prácticas de producción (distritos industriales, clúster, polos tecnológicos) y gobernación local.

Los distritos industriales, entendidos como un gran complejo productivo en donde la concentración geográfica, la especialización sectorial, el predominio de medianas y pequeñas empresas, la colaboración interfirmas basadas en la innovación y no en los bajos salarios, una identidad sociocultural que facilita la confianza entre las empresas y los empleados, trabajadores capacitados, organizaciones de autoayuda y gobiernos municipales muy activos que impulsan procesos de innovación y capacitación de la industria (Schmidt, 1993, citado por Brown y Domínguez, 1997: 159) caracterizaron en los países más desarrollados los modelos que atrajeron la atención de investigadores de distintas disciplinas, convirtiéndose en un modelo de referencia para varias regiones en el mundo.

Sin embargo, muchas de estas concepciones fueron cuestionadas y enriquecidas por nuevas investigaciones (Boscherini y Poma, 2000), que reconocen fundamentalmente que el territorio cumple una función mucho más significativa que la simple generación de externalidades. La propuesta de estos autores es ir “más allá de los industriales”, considerando para ello un nuevo modelo interpretativo: el *sistema institucional territorial* o *sistema institucional de empresas*. Para ser más específicos, lo que se necesita para la puesta en marcha de este nuevo proceso, según estos autores, es contar con capacidades empresariales autónomas y difundidas de las empresas que se articulan con el desarrollo de un sistema institucional territorial complejo.

En este sentido, el territorio es considerado “un componente que interactúa y a la vez compite con otros territorios”, a diferencia de los distritos, en los cuales solo se consideraba la dinámica interna de los mismos, es decir, el conjunto de actividades productivas, intercambios y relaciones basadas en un conjunto de flujos secretos e imitaciones difundidas, comportamiento que reducía su dinamismo.

Otra peculiaridad que distingue a este sistema institucional territorial es el papel de las instituciones en términos de *governance*. El desarrollo tanto de un sistema político como de una sociedad civil amplia y participativa, capaces de estimular y apoyar la creación de sistemas productivos locales rompe con el predominio de comportamientos individuales, generando una institucionalidad flexible y estimulante para el desarrollo del sector productivo. En este sentido, adquieren particular importancia la confianza entre actores y los sistemas nacionales de innovación.

Asimismo, se vuelven especialmente relevantes la producción de conocimiento y la necesidad de abordar conductas colectivas para enfrentar el cambio planteado por la globalización. Al respecto, Boscherini y Poma señalan:

El Estado puede recuperar, en el contexto socio-económico su rol activo y positivo a través del diseño y la implementación de políticas “desde abajo” que involucren a los agentes económicos y sociales territoriales, directa o indirectamente interesados en los procesos de desarrollo local y que son los reales destinatarios de las políticas. (2000, p. 35)

De esta manera, concebimos y describimos un nuevo modelo de desarrollo, que deje de lado políticas en que el Estado fomentaba actividades industriales desde arriba indicando en qué sector, productos y manera de invertir, para dar lugar a nuevas dinámicas, que sean acordes con los elementos indicados anteriormente para fomentar el desarrollo de sistemas productivos locales. Todo ello, sin dejar de considerar, por supuesto, las muy diferentes condiciones económicas, sociales, históricas y culturales de cada país, que permitirán o no el desenlace de procesos con mayor o menor éxito tanto en el plano local como global.

La formación de recursos humanos en el desarrollo local

Ante los nuevos escenarios descritos, signados por lo cambios estructurales y el nuevo dinamismo que adquieren los territorios, la acción educativa en general adquiere un papel central en el desarrollo de las personas y de las sociedades; la ciudad (como espacio territorial adecuado) se transforma en el marco ideal para actuar intencionada y coordinadamente. Así, la cuestión educativa (básica, media y superior; investigación y desarrollo) y más específicamente la formación para el trabajo adquiere una relevancia fundamental, transformándose en uno de los ejes para el desarrollo. La reestructuración de los sistemas productivos tiene un impacto neto en el mercado de trabajo. En este sentido, la introducción de nuevas tecnologías (vinculadas con la información y la comunicación), así como el incremento de la eficiencia organizativa (reorganización del tejido empresarial) significan para muchas realidades destrucción del empleo. Así deben pensarse formas innovadoras de relación laboral y exigencias de capacitación para el trabajo que se adecuen a las nuevas circunstancias de la producción.

Estas políticas deben coordinarse territorialmente con el tejido empresarial existente en cada ámbito local. En América Latina, los sectores más dinámicos están compuestos mayoritariamente por medianas, pequeñas y microempresas,

que deben ser objeto de atención preferente, con la finalidad de poder dotarlas de capacidad de innovación y recursos humanos preparados para asegurar su competitividad frente a la gran empresa. En muchos países la reestructuración de áreas en crisis (textil, naval, metalúrgica, etc.) obliga a su reconversión, diferenciando productos, cambiando por otras alternativas y métodos. En la mayoría de los casos, estos procesos son traumáticos porque afectan la evolución ya sea de las ciudades como del medio rural. Procesos de desindustrialización, inmigración interna, crecimiento acelerado de áreas urbanas, se suman a problemas de seguridad causados por la violencia social y la degradación del ambiente.

En el ámbito rural la situación es aun más complicada, ya que la crisis de la agricultura tradicional, la caída de la ocupación en trabajos agrícolas, la creciente emigración hacia Estados Unidos, la deforestación y el deterioro creciente del medio ambiente son algunas de las causas que sitúan a este ámbito como problemático frente a las nuevas exigencias de diversificación productiva, generación de empleos e ingreso en espacios rurales.

Sin embargo, frente a la crisis de los subsectores tradicionales vinculados con la industrialización anterior, han ido surgiendo otros vinculados con las telecomunicaciones, biotecnología, energías limpias, informáticas, que dinamizan la economía y requieren empleos más calificados y mano de obra especializada. Asimismo, se diversifican y crecen las actividades vinculadas con el sector terciario avanzado, con la producción de bienes y servicios variados (artículos de hogar, cuero y calzado, cerámica, servicios para las empresas, turismo, finanzas). En el ámbito rural algunas actividades agroindustriales que logran diversificarse y reconvertirse encuentran sus nichos potenciales. La artesanía, la pesca, el turismo rural y de aventura, los alimentos orgánicos, entre otras alternativas, deben contemplarse en el impulso de actividades vinculadas con las zonas rurales.

Otro aspecto a considerar por la importancia y extensión adquirida en muchos países y ciudades de América Latina es el *crecimiento del sector informal*, así como prácticas económicas vinculadas con economías de subsistencia.

Economías de trabajo, de solidaridad y otras relacionadas

Ahora bien, como se mencionaba en párrafos anteriores la búsqueda de todas estas nuevas fuentes de empleo no depende solo del crecimiento económico ni de políticas macroeconómicas orientadas a la solución de problemas como el desempleo o el subempleo. De lo que se trata, en todo caso, es de acompañar los

esfuerzos macroeconómicos con ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir apropiadamente, desde su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria calificación de recursos humanos, según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio (Albuquerque, 2005).

Se trata, asimismo, de valorizar principios y prácticas de la economía social (Laville, 1994), solidaria y del trabajo (Coraggio, 1999), con el fin de crear alternativas a las políticas sociales asistencialistas y focalizadas y a la economía vinculada solo con las reglas de mercado. En este sentido, la capacitación de recursos humanos va más allá de la esfera productiva, buscando estimular otros ámbitos decisivos de la vida cotidiana: la vivienda, el urbanismo, actividades recreativas, aspectos todos susceptibles de hacer surgir nuevos emprendimientos productivos y, por consiguiente, nuevos empleos. Desde esta perspectiva, lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995).

Todos estos aspectos suponen realizar diagnósticos que indicarán las características del territorio (actividades principales, recursos naturales, tejido empresarial y organizativo, economías de subsistencia, provisión de servicios, recursos humanos disponibles calificados o no, accesibilidad tecnológica). Suponen, asimismo, diseñar un plan de desarrollo local en el que se especifique hacia dónde se canalizarán los esfuerzos de las políticas públicas. Las mejores prácticas recomiendan que el gobierno local pueda resolver los problemas, a través de iniciativas encaminadas a dinamizar el entorno productivo y las condiciones de la población.

Entre estas políticas públicas se destaca estimular iniciativas de formación para el trabajo que respondan a las necesidades de demandas específicas del territorio (mercados locales de empleo), mejorar las oportunidades de las personas con más dificultades para encontrar un empleo, facilitar la conexión entre los distintos grupos de la población. Los pactos locales para el empleo resultan de acuerdos entre las administraciones públicas, los agentes sociales (escuelas, universidades, sindicatos) y otros actores que inciden en el desarrollo de las políticas activas de empleo, como son las empresas u otras entidades de la sociedad civil. El diseño de contenidos educativos y capacitación para el trabajo debe hacerse siempre en forma concertada con los actores sociales. Si bien el Estado central no debe descuidar sus funciones de garantizar la existencia de recursos, infraestructura y equipo con el fin de asegurar la igualdad de acceso y calidad a la educación para todos los ciudadanos, el papel de la administración pública y de los agentes organizados es también determinante. Los sistemas educativos territoriales pueden romper con las lógicas burocratizadas y corporativistas del cen-

tro, alejadas de las necesidades de la población, a partir de otras lógicas de acción pública vinculada con nuevas formas de gestión, concertación y búsqueda del bienestar del conjunto de la población.

Reflexiones finales

Los desafíos externos impuestos por los procesos de globalización y sus consecuentes reestructuraciones mundiales colocan a los ambientes locales en una posición que puede ser aprovechada o no, de acuerdo con las posibilidades de utilizar el desarrollo existente en su propio territorio.

Para que este desarrollo endógeno encuentre las vías adecuadas, se necesita introducir formas específicas de regulación social basadas en algunos criterios fundamentales:

- a) construcción de acuerdos que involucren y favorezcan al conjunto de actores del territorio;
- b) rechazar los aspectos nocivos de la globalización (subsidiar las inversiones que no aportan beneficios al territorio, desregulación del medio ambiente, mano de obra a bajo costo y sin calificación ni derechos establecidos);
- c) articulación con la administración central bajo protagonismos nuevos que confiera atribuciones de poder atender problemas existentes en el territorio;
- d) atraer recursos externos que tengan impacto en el territorio, valorizando recursos y capacidades locales;
- e) basar la competitividad de las empresas en la creación, recuperación y circulación del conocimiento y en su capacidad innovadora (en los productos, procesos y servicios, en nuevos estilos de dirección y gestión empresarial, en la construcción de redes).

En este marco adquieren relevancia los procesos de descentralización llevados a cabo con el objetivo de revertir la centralización y concertación del poder de decisión, así como los recursos que permitan ejecutar tales prácticas. Estos procesos constituyen el preámbulo del desarrollo local porque sientan las bases para un reordenamiento municipal, pero también posibilitan acciones públicas mucho más amplias y pertinentes para cambiar cualitativa y cuantitativamente los procesos hacia un desarrollo de otro tipo. Sin embargo, no siempre se logra. Quedan muchos retos aún por enfrentar tanto en México como en otros países de América

latina, que permitan cortar con ciertos vínculos fundamentales de dependencia (fiscal, de decisiones, etc.) de los gobiernos subnacionales frente al federal.

Pensar en otro modelo de desarrollo, ya no más basado en una economía separada de la sociedad, relacionado solo con crecimiento económico, centralizado y fundamentado en la gran empresa, sino en otro enfocado más en la especificidad y dinamismo de cada territorio, como eje desde y en el cual fomentar prácticas de producción y gobernación local, significa poner en marcha nuevos procesos articulados con el desarrollo de un sistema institucional complejo.

Este sistema institucional territorial o sistema institucional de empresas está constituido por un ambiente local innovador, que interactúa y compite con otros territorios, rompe con el predominio de comportamientos individuales para generar una institucionalidad flexible y estimulante para el desarrollo productivo. En este contexto adquiere especial relevancia el conocimiento (tanto tácito como codificado) que circula en el territorio y en las empresas, así como la formación de recursos humanos. Tanto las formas innovadoras de relación laboral como la exigencia de capacitación para el trabajo deben adecuarse a las nuevas circunstancias de la producción.

Estas políticas deben coordinarse territorialmente con el tejido empresarial en cada ámbito local. La búsqueda de nuevas fuentes de empleo no depende únicamente del crecimiento económico ni de políticas macroeconómicas; de lo que se trata más bien es de orientar los esfuerzos hacia actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria calificación de recursos humanos según el perfil específico de las actividades productivas locales.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2003) *Desarrollo económico local*. Turín: Centro Internacional de Formación de la OIT.
- . (2005) Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local. En: Solari, Vicente; Martínez, Aparicio (Coords.) *Desarrollo local, textos cardinales*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía. División de Estudios de Posgrado. p. 90-107.
- . (2005) Las iniciativas locales de desarrollo y el ajuste estructural. En: Solari, Vicente; Martínez, Aparicio (Coords.) *Desarrollo local, textos cardinales*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía. División de Estudios de Posgrado. p. 69-89.
- Arocena, José (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

- Axford, B. (1995) *The global system. Economics, politics and culture*. New York: Martin's.
- Beck, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- . (1998) *La sociedad del riesgo. En camino hacia otra sociedad moderna*. Barcelona: Paidós.
- Boisier, S. (2001) Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? En: Vázquez Barquero, A.; Madoery, O. (Eds.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homosapiens.
- Boscherini, Fabio; Poma, Lucio (Comp.) (2000) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Brown Grossman, F.; Domínguez Villalobos, L. (1997) ¿Es posible conformar distritos industriales? La experiencia del calzado en León, Guanajuato. En: Dussel, Peter; Piore, Michael; Ruiz Durán, Clemente. *Pensar globalmente y actuar regionalmente*. México: UAM; Jus; Fundación F. Ebert.
- Cabrero Mendoza, E. (1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE; Miguel Ángel Porrúa.
- Castells, Manuel (1998) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza. V.2.
- Coraggio, J. L. (1999) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: Miño y Dávila; Universidad Nacional General Sarmiento.
- Dabat, A. (2000) *Revolución informática, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo*. Cuernavaca: CRIM; UNAM. (Cuaderno de Investigación)
- . (2002) Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo. En: Basave, J. y otros (Coords.) *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. México: Porrúa; UNAM.
- Dicken, P. (1998) *Transforming the world economy. Global Shift*. Nueva York: The Guilford.
- Featherstone, Mike (1990) *Global culture: Nationalism, globalization and modernity*. Nueva York: Sage.
- Fundación para el Desarrollo (Funde) (2003) www.funde.org
- Garofoli, G. (1995) Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. En: Vázquez Barquero, A.; Garofoli, G. (Eds.) *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid. (Colección Economistas Libros)
- Gereffi, G. (1995) Global production systems and third world development. En: Stallings, B. (Ed.) *Global change, regional response: The new international context of development*. Nueva York: Cambridge University.
- Gregersen, B.; Johnson, B. (1996) *Learning economies, innovation systems and European integrations. Regional Studies*. Oxford, Reino Unido: Pergamon. v. 31.
- Harvey, D. (1995) Globalization in question. *Rethinking marxism*. v. 8, n. 4. invierno.
- Laville, G. L. (1994) *L'economia solidale*. Turín: Tr. It. Bollati Boringhieri, 1998.
- Lundvall, B. (1992) *National system and innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter.
- Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge-creating company: How Japanese companies*

- create the dynamics of innovation*. Nueva York: Oxford University.
- Madoery, O. (2001) El valor de la política de desarrollo local. En: A. Vázquez Barquero, A.; Madoery, O. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homosapiens.
- Mochi Alemán, P. (2004) Las organizaciones de la sociedad civil: actor-red privilegiado en la regulación de la globalización. En: AA.VV. *Globalización y sociedad civil en las Américas ¿Quién organiza a quién?* México: UAM.
- Mochi Alemán, P.; Girardo, C. (1998) El desarrollo local como estrategia de los actores sociales. *Revista Sociedad Civil*. v. 3, n. 7.
- Petrella, Ricardo (1992) Mondialisation de la technologie et de l'économie. *Avenir et decision*. n. 1, oct. p. 29-34.
- Polanyi, Karl (1992) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*. México: FCE.
- Polanyi, M. (1966) *The tacit dimension*. Nueva York: Doubleday.
- Vázquez Barquero, A. (2001) Desarrollo endógeno y globalización. En: Vázquez Barquero, A.; Madoery, O. (Eds.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homosapiens.
- . (2005) Desarrollo económico local y descentralización. En: Solari, Vicente; Martínez, Aparicio (Coords.) *Desarrollo local, textos cardinales*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía. División de Estudios de Postgrado. p. 33-68.
- Yoguel, Gabriel (2005) Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. En: Solari, Vicente; Martínez, Aparicio (Coords.) *Desarrollo local, textos cardinales*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Economía. División de Estudios de Posgrado. p. 155-173.
- Zack, M.H. (1999) Developing a knowledge strategy. *California Management Review*. v. 41, n. 3. p. 125-145.



LA GESTIÓN LOCAL DE LA ALFABETIZACIÓN Y LA EDUCACIÓN BÁSICA DE JÓVENES Y ADULTOS

Tensiones y dilemas con la capacitación para el trabajo

Guanajuato, México, 1990-2005

*Guillermo Tapia García*¹

En este trabajo se pretende observar y analizar la manera en la que el gobierno local de la ciudad de León, Guanajuato, México, gestionó oportunidades de formación para los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo formal en el periodo 1990-2005. Dicha gestión estuvo condicionada por un grave rezago educativo acumulado, por los procesos de descentralización de las agencias federales en la materia, por una mayor competencia regional para la localización de inversiones productivas generadoras de empleo y la emergencia de nuevos actores demandantes de oportunidades de educación superior. Por su desarrollo, actores y procesos implicados, se pretende identificar las tensiones y los dilemas a los que se enfrenta la gestión de estrategias de desarrollo local desde el punto de vista de la articulación de la formación de jóvenes y adultos y el empleo.

El estado de Guanajuato, en el centro del país, es un territorio dinámico y cuenta con los elementos necesarios para ser un territorio “potencialmente ganador”.² La economía de Guanajuato ocupa el octavo lugar nacional por su aporta-

1 Académico de tiempo completo, Dirección de Programas e Investigaciones en Educación de la Universidad Iberoamericana León.

2 Se define como “Territorios que han crecido por sobre la media nacional y que tienen productos *per cápita* inferiores a la media nacional. Se trata de regiones que podrían ser algo más pobres o atrasadas que las demás (lo que se refleja en su PIB *per cápita* inferior), que están registrando una buena dinámica de crecimiento y, en este sentido, se están aproximando a una situación más cercana a la convergencia con territorios más dinámicos”. Iván Silva Lira. “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”. Cuaderno 33. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, abril de 2003.

ción al Producto Interno Bruto (PIB) nacional (3.5%), aunque en el caso del PIB *per cápita* se ubicó en el sitio 21. El PIB de Guanajuato creció más rápido que el promedio nacional, pues lo hizo a una tasa de 3.86% anual, frente a 2.70% nacional anual entre 1993 y 2003.³

En términos más específicos, en Guanajuato el PIB del sector primario ha disminuido de manera sostenida en los recientes veinte años en su contribución a la economía local. Entre 1993 y 2003 solo creció en promedio 0.77% anual. El PIB del sector secundario se incrementó muy rápido, incluso por encima del promedio nacional y de entidades con mayor grado de industrialización (Nuevo León, Estado de México, Jalisco, estados de la frontera norte), al crecer un promedio anual de 6.91% entre 1993 y 2003. El PIB del sector terciario ha aumentado de manera moderada: 2.80% anual en el decenio citado, apenas arriba del promedio nacional (2.72%). Destaca, sin embargo, que el porcentaje de crecimiento general del PIB de Guanajuato es menor al de estados fronterizos como Baja California y Coahuila, y mucho menor que el de estados vecinos con un alto dinamismo en sus tres sectores como Aguascalientes y Querétaro.⁴

Guanajuato, si bien cuenta con indicadores que permiten afirmar que se trata de una región “potencialmente ganadora”, se encuentra en medio de un entorno marcado por una alta competencia para generar las condiciones de crecimiento económico que favorezca la creación de empleos. Competencia frente a los estados de Querétaro y Aguascalientes, sus vecinos contiguos, capaces de crear condiciones para un crecimiento sostenido en los tres sectores y, más aun, ante las entidades de la frontera norte, mismas que concentran el mayor crecimiento de las manufacturas, frente a la región centro desde los años ochenta.⁵ Es una competencia en la que Guanajuato, de manera muy probable, no resulte efectivamente un ganador perdurable.

La opción de crecimiento elegida por Guanajuato no es, exclusivamente, basada en el “desarrollo endógeno” con todas sus implicaciones. Es posible afirmar que la apuesta de generar un *crecimiento económico interno* (“generación de empleos”) en el contexto de las transformaciones producidas por la liberalización económica –que conlleva la búsqueda de competitividad regional y el reposicionamiento territorial de Guanajuato en el marco de la globalización– atien-

3 INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. www.inegi.gob.mx. Consultado el 25 de octubre de 2005.

4 INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

5 Edgar Moncayo Jiménez. “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”. Cuaderno 27. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, diciembre de 2002.

de más a estrategias combinadas, pero cuyo eje dominante es el mercado externo. Lo anterior se puede afirmar al observar que el gobierno local inició, en los años noventa: a) una agresiva campaña de atracción de inversiones extranjeras y nacionales, b) una campaña intensiva de fomento a las exportaciones; c) la generación de megaproyectos de inversión pública o mixta, facilitadores tanto de la inversión externa como de la reconversión productiva en algunas localidades manufactureras tradicionales; d) la pretensión de integrar “clúster” en determinados sectores o ramas de alta competitividad internacional (automotriz, cuero-calzado, *software*, entre otros).

En ese sentido, Guanajuato reúne algunas de las cualidades identificadas para ser considerado un territorio dinámico y “potencialmente ganador”, pues se trata de una entidad que ha

iniciado interesantes procesos de crecimiento asociados a nuevas tecnologías y a un cierto tipo de reconversiones productivas más recientes, aprovechando ventajas comparativas que estaban latentes y que se pueden expresar tanto en términos de una base económica principalmente primario exportadora o que a partir de recursos locales pueden agregar valor a sus procesos productivos, y que podrían ser tipificadas como territorios potencialmente ganadores que gracias a la globalización han potenciado recursos locales latentes.⁶

Sin embargo, la “ventaja comparativa” más referida por los actores locales ha sido “la posición estratégica” del estado de Guanajuato en el conjunto de rutas de distribución y abasto, así como la economía de costos que representa la infraestructura de comunicaciones terrestres en relación con otros polos industriales del centro (Querétaro, Aguascalientes), occidente (Guadalajara) y norte del país (ciudades como Monterrey o fronterizas). Guanajuato se encuentra en el centro del polígono que describen los ejes Ciudad de México-Guadalajara-Ciudad Juárez-Tijuana y Ciudad de México-Monterrey-Nuevo Laredo. Además, cuenta con acceso directo al menos a tres vértices de manera simultánea, posición que no tienen Aguascalientes, Guadalajara o Querétaro.

Gracias a dicha ventaja comparativa, Guanajuato logró reconvertir su producción predominantemente agrícola aún en los años setenta, hasta lograr una posición “competitiva” en el desarrollo de un sector secundario regional fuerte (alimentos, metalmecánica, química y manufacturas) en los años ochenta y principios de los noventa. Hasta que la liberalización comercial iniciada en 1985 y la

| 6 Silva Lara, *op. cit.*

crisis combinada de 1982-1987 limitaron la acumulación regional y la capacidad interna para la generación de empleos suficientes a la demanda.

La crisis de económica experimentada en Guanajuato se hizo evidente a través del inusitado crecimiento de la migración laboral internacional, en parte estacional, en parte de largo plazo. Guanajuato, a pesar de su reconversión productiva, industrialización y crecimiento urbano, fue incapaz de generar las oportunidades laborales necesarias para responder a la dinámica demográfica y a la profunda crisis de la producción agropecuaria, presentes en las tres recientes décadas. Desde finales de los ochenta y durante los noventa, Guanajuato se encontró entre las tres primeras entidades de la república con mayor emigración laboral a Estados Unidos. Además, entre 2000 y 2004, Guanajuato ha ocupado el primer lugar en número de intentos de cruce ilegal de la frontera norte, así como el primer lugar en la proporción de población emigrante que envía remesas a sus familias (70%).⁷

En los años noventa había que “reposicionar” a Guanajuato como destino de la inversión productiva. Entonces la “ventaja comparativa” tradicionalmente esgrimida empezó a resultar insuficiente. Las políticas de atracción de inversiones y de fomento a la exportación tuvieron sus primeros resultados a partir de la instalación de una planta armadora de automotores en Silao, Guanajuato, en 1994.

La decisión de establecer la armadora automotriz no fue local, sino parte de la reestructuración global de la empresa, particularmente de su estrategia para enfrentar los crecientes costos laborales en los Estados Unidos. La decisión, sin embargo, tomó nota de las facilidades de infraestructura, los incentivos fiscales, la cultura laboral-sindical de la región y los costos comparativos de la mano de obra. Pero se enfrentó a la escasez local de mano de obra calificada y entrenada para el régimen de producción de la industria automotriz.⁸ El gobierno local, en consecuencia, definió soluciones de emergencia para la capacitación de los trabajadores, vinculando instituciones educativas a esa rama de la industria, antes ausente en la región.

7 Reportes de prensa sobre resultados de las encuestas sobre migración en la frontera norte (EMIF) coordinadas por el Colegio de la Frontera Norte (Colef) y el Consejo Nacional de Población (Conapo), así como reportes de prensa de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica del Gobierno de Guanajuato, aparecidos en *Correo de Hoy y A.M.*, periódicos locales. Reportados entre el 26 octubre y 3 noviembre de 2005.

8 Jeffrey S Rothstein. “Creating Lean Industrial Relations: General Motors in Silao, Mexico”, en *Competition & Change*. Vol. 8, Núm. 3, pp. 203–221, September 2004. En los diez años más recientes, la empresa armadora ha contado con una planta laboral que fluctúa entre los 3.500 y los 5.000 trabajadores, procedentes de un radio de 50 o más kilómetros. Los trabajadores son transportados diariamente desde Salamanca, Huanímaro, Pueblo Nuevo, Irapuato, Romita, León, Guanajuato, aunque una proporción importante de ellos radica en Silao.

Dada la experiencia vivida con la instalación de la armadora automotriz y el reclutamiento de trabajadores para ella, los responsables del gobierno local observaron que el desarrollo de “clúster” industriales de alta tecnología, basados en inversiones nacionales y extranjeras, estaba en grave riesgo, dada la debilidad que representaba el bajo perfil educativo de los trabajadores, jóvenes y adultos. Ese caso puso en evidencia una de las “desventajas competitivas” más relevantes de la entidad, constituida *por el perfil educativo de la población*. Es conocido que las tendencias del flujo de capitales conceden una relativa importancia a las características de la fuerza de trabajo, a la disponibilidad de competencias básicas y a la facilidad para la especialización que conllevan ciertos procesos productivos. La disponibilidad o no de cierto “capital humano” hace la diferencia entre las regiones y países, en cuanto a sus capacidades de desarrollo local, sea endógeno o vinculado a procesos externos. Esto es, la disponibilidad de ese capital se constituye en un factor crítico en la toma de decisiones de diversos actores económicos.

La problemática relativa a la “desventaja competitiva” que representa el perfil educativo de la población en Guanajuato puede ser considerada y analizada según distintos aspectos que la componen:

- Primero, el rezago educativo de la población en edad productiva.
- Segundo, la ausencia de un plan para el desarrollo local integral de largo plazo, en el contexto de la transición política local.
- Tercero, la falta de consenso acerca del papel del sistema educativo formal y de las agencias de fomento económico en materia de formación para el trabajo, la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos, capaz de procesar y construir opciones de desarrollo local a partir del nuevo entorno generado por la descentralización de los servicios educativos federales a la entidad.
- Cuarto, la emergencia de nuevos actores locales que pugnan por el posicionamiento municipal a partir de la gestión de ofertas de educación superior convencionales.

La gravedad del rezago, la ineficiencia e ineficacia del sistema educativo formal de la entidad

Guanajuato es una entidad con un rezago educativo “extremo”, pues 64% de la población mayor de 15 años, en el año 2000, no había concluido su educación básica.⁹

- El crecimiento acelerado de la población, su concentración urbana y dispersión rural; la precariedad laboral y la extrema desigualdad en la distribución de ingresos y satisfactores básicos, han posibilitado que el sistema educativo se mantenga a la saga de las necesidades sociales; manteniéndose el rezago histórico en la provisión de servicios educativos.
- Analfabetismo de 11.9% de la población mayor de 15 años en el año 2000. Entre los jóvenes de 15 a 29 años persistió 6.8% de analfabetos (7.3% entre los varones y 6.4% entre mujeres), así como 7.8% entre la población de 30 a 39 años.
- La población mayor de 15 años sin instrucción o con primaria incompleta representó 35% en el año 2000. La que cuenta solo con primaria completa alcanzó 20.7%. La población sin instrucción con algún grado de primaria o primaria completa representó 58%. La población con algún grado de educación posprimaria llegó a 40.4% en el año 2000, considerando a aquellos que contaron con un solo grado de educación secundaria.
- En cambio, la población mayor de 15 años con algún grado de educación secundaria llegó a 22% en el año 2000. La que tuvo acceso a estudios técnicos o de bachillerato se incrementó hasta 11.6%. Quienes accedieron a estudios posteriores al bachillerato se incrementaron hasta 6.6 por ciento.
- La asistencia a la escuela de los niños de seis a 14 años fue de 89% en el año 2000. Los adolescentes de 16 a 19 años asistieron a la escuela solo en 30.0% (el dato más bajo de todo el país, frente a un promedio nacional de 41.4% y un máximo de 60.3% en el Distrito Federal). En cambio, solo 12.3% del grupo de 20 a 24 años asistió a la escuela (frente a una media nacional de 17% y un máximo de 31% en el Distrito Federal).
- La desigual distribución de oportunidades educativas se expresa en el grado promedio de escolaridad de la población mayor de quince años. En 1970

9 INEGI. *Rezago educativo de la población mexicana*. México, 2004. Los datos siguientes proceden del INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Aguascalientes, México, 2001.

fue de 2.1 grados y era 1.3 grados menor que el promedio nacional. En el año 2000 alcanzó a ser de 6.4 grados y continuó 1.2 grados abajo del promedio nacional. Esto es, el sistema educativo local no tuvo la capacidad para incrementar el ritmo de escolarización de la población por encima del esfuerzo nacional.

La escolaridad de la población, particularmente la del grupo de 15 a 29 años, que se encuentra entre la población económicamente activa, es de las más bajas del país. El que 51.4% de ese grupo de edad en el estado no cuente con la escolaridad básica obligatoria, y que se incremente a 59.3% en las localidades de 15.000 a 99.000 habitantes y a 53.5% en la localidad de León (mayor de un millón de habitantes)¹⁰ habla de la baja competitividad de la mano de obra, en la medida en que las empresas nacionales y extranjeras buscan no la escolaridad en sí, sino los efectos de la socialización, disciplina y orden necesarios para procesos productivos complejos.

La ausencia de un plan de largo plazo, orgánico e integral para gestionar el desarrollo local

Durante los años noventa sucedió en Guanajuato el proceso de transición política que facilitó la alternancia partidaria en el gobierno. De 1991 y hasta mediados de 1995, el ejecutivo estatal estuvo a cargo de un gobierno interino, con un 'gobierno dividido'. No hubo una planeación sistemática de carácter gubernamental, más allá de los primeros esfuerzos que representó la elaboración del estudio "Guanajuato Siglo XXI", que aportó ideas para determinar prioridades de la gestión administrativa, para cada año de gobierno, dada la incertidumbre sobre la convocatoria a nuevas elecciones.

A partir de las elecciones de 1995, se abrió un periodo de gobierno constitucional de cinco años, a efecto de igualar el proceso electoral local con el federal en el año 2000. Sin embargo, de junio de 1995 y hasta septiembre de 1999 estuvo a cargo del ejecutivo un gobernador que solicitó licencia en el cuarto año de ejercicio, para luego buscar la candidatura a la presidencia de la república. Esa administración gubernamental vivió también las circunstancias y limitaciones que implican un gobierno dividido. Aun cuando hubo un "Plan de gobierno", el estilo de gestión del gobernador delegó en los titulares de cada ramo de la admi-

| 10 INEGI. *Rezago educativo de la población mexicana, op. cit.*

nistración el establecimiento de prioridades y estrategias, por lo que las pugnas entre sectores y áreas fueron frecuentes.

La ausencia de un plan rector y las diferencias en el gabinete produjeron, en la segunda parte de la década de los noventa, una tensa relación entre las agencias gubernamentales y de éstas con los sectores empresariales y políticos. Además, las grandes iniciativas del ejecutivo se tradujeron en varios casos en la creación de nuevas instancias administrativas, desconcentradas o descentralizadas, que con frecuencia superponían sus funciones con las de la burocracia centralizada. La propensión a crear nuevas agencias hizo entrar en conflicto al ejecutivo con el legislativo, con empresarios y con políticos de diversos partidos.

La multiplicación de agencias conllevó la desvinculación, la competencia o la tensión franca entre las políticas locales para el crecimiento económico (fomento a las exportaciones, atracción de inversiones, integración de clúster y polos tecnológicos, megaproyectos de inversión) y las políticas educativas, mismas que enfatizaron la pretensión de modificar los grandes “indicadores” educativos de la población, como forma de “reposicionar” al estado en la geografía de la inversión externa.

Cabe referir que entre las agencias a las que se alude se encontraban la Coordinación de Planeación Económica, la Coordinación para el Desarrollo Regional, la Comisión Estatal de Atracción de Inversiones, la Coordinación de Fomento al Comercio Exterior, por una parte. Por otra, el Consejo de Ciencia y Tecnología, la Coordinadora de Turismo, así como organismos de iniciativa estatal dedicados a cuestiones educativas y de capacitación.

El primer plan de largo plazo se produjo en 2001, el “Plan Estatal de Desarrollo, Guanajuato 2001-2025”, estando ya en funciones el cuarto gobernador del partido que logró la alternancia, cuyo periodo abarcó de septiembre de 2000 a septiembre de 2006.¹¹ Este gobierno inició el “arreglo” de la administración pública local, procurando una reorganización institucional, revisando las normas administrativas,¹² las políticas y estrategias seguidas por los gobernadores precedentes y, especialmente, con la reactivación del Consejo Estatal de Planeación del Desarrollo (Copladeg), al amparo de una renovada ley en la materia.

11 En 1991 se dispuso un interinato que duró hasta junio de 1995. De junio de 1995 hasta agosto de 1999, estuvo en funciones un gobernador constitucional. De agosto de 1999 a septiembre de 2000 hubo un gobernador interino. A partir de septiembre de 2000 se inició otro periodo constitucional de gobierno. Esto representa a cuatro gobernadores en un lapso de 10 años.

12 En el año 2001 se revisaron la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Reglamento Interior de todas las dependencias de la administración pública estatal centralizada, los decretos de creación y reglamentos internos de los organismos públicos descentralizados creados por la administración precedente. Ver al respecto: *Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato*, junio-julio de 2001.

En síntesis, en la década de los noventa se vivió en Guanajuato una ruptura entre las elites tradicionales y las emergentes, de procedencia empresarial. La administración pública se expandió con nuevas agencias especializadas pero yuxtapuestas al aparato central, que compitieron por recursos y por el protagonismo en la formulación de políticas y programas públicos en materias tanto de desarrollo económico local como de desarrollo educativo. Un crecimiento de agencias gubernamentales con personal no especializado ni experto en sus asuntos, sujeto a altos niveles de rotación.

La transición política y la alternancia partidaria generaron costos indirectos en el desarrollo de Guanajuato. La eficacia de la gestión gubernamental, continuamente enfrentada por el poder legislativo y segmentos empresariales inconformes, se vio limitada. La falta de certidumbre acerca de “el proyecto” de desarrollo local inhibió la participación y la decisión de actores económicos que no pusieron en riesgo su capital.¹³

La falta de consenso sobre las políticas educativas y de capacitación de jóvenes y adultos, en medio de la descentralización de servicios federales

En la década de los noventa coincidieron en Guanajuato varios procesos: la transformación estructural de la economía regional, a partir de la crisis productiva y laboral del sector primario; el crecimiento acelerado del empleo y la infra-

13 Lo anterior se puede observar en el comportamiento de la inversión extranjera directa. En el último año del gobierno interino, 1994, se invirtieron 27 millones de dólares. En cambio, durante el gobierno constitucional iniciado en 1995, caracterizado por su gran activismo y promoción de la inversión extranjera, se recibieron no más de 10 millones (USD) anuales entre 1995 y 1998. Para contrastar, durante el interinato de 1999-2000, llegaron a Guanajuato 136 millones (USD). Más aun, con el gobierno constitucional iniciado en 2000 y hasta 2004 la inversión extranjera directa fluctuó entre 133 y 221 millones (USD), un monto varias veces superior a lo logrado por el gobierno fundador de las instancias de promoción de las inversiones foráneas. Además, este fenómeno se puede observar de manera comparativa con el comportamiento de la inversión extranjera directa en los estados vecinos de San Luis Potosí, Querétaro y Aguascalientes en el periodo 1994-2004. Durante ese periodo, Aguascalientes captó 513 millones (USD); Querétaro, 1.167 millones (USD); San Luis Potosí, 1.019 millones. Guanajuato, por su parte, solo captó 904 millones. Es importante destacar que, en el periodo 1994-2000, Aguascalientes recibió 54.8% de la inversión externa; Querétaro, 63%, y, San Luis Potosí, 72.4%. Guanajuato, por su parte, solo recibió 33.2%. Es decir, fue el menos competitivo en cuanto a la generación de oportunidades de inversión extranjera directa en el periodo de transición política, pues 66.8% del monto total del periodo lo recibió una vez que se hubo “estabilizado” el conjunto de instituciones y actores políticos, a partir del año 2001. Fuente: “Inversión extranjera directa en Guanajuato”. Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera. Datos provisionales a partir de 1998. Información obtenida de www.inegi.gob.mx. “Indicadores económicos por entidad federativa”.

estructura industrial, a partir de inversiones externas iniciales; la consolidación del sector terciario en las tendencias de empleo y su moderado crecimiento en aportación al PIB. Estas transformaciones económicas no generaron las oportunidades laborales suficientes, cuyo déficit se expresó en la rápida expansión de la emigración internacional de trabajadores. Además, se vivieron otros fenómenos: la transición política y la alternancia partidaria, la presencia continua de un gobierno local dividido durante 10 años, el conflicto y la tensión permanente entre los grupos políticos y empresariales; la constante rotación de “equipos” de los distintos gobernadores y el difícil equilibrio entre los grupos de poder regionales para mantener una correlación de fuerzas más o menos estable y duradera.

En ese entorno, Guanajuato vivió serias modificaciones en su relación política e institucional con el centro político nacional. En 1991 el ejecutivo federal intervino para resolver el conflicto postelectoral. En un acto inusual, entregó el control ejecutivo local a un partido de oposición. Después de ello, se inició el proceso de descentralización de atribuciones federales hacia las entidades, mismo que afectó de manera diferencial a distintas ramas de la administración pública federal. Salud, educación, agricultura, comunicaciones, fueron las más visiblemente alteradas.

La descentralización redistribuyó competencias entre los tres órdenes de gobierno. Guanajuato, sin embargo, vivió la descentralización en una coyuntura local que lo diferenció radicalmente de otras entidades. La transición política pactada, la alternancia partidaria, el gobierno local dividido, el precario equilibrio entre los grupos de poder regional, constituyeron el escenario en el que el estado recibió la transferencia de servicios, programas y proyectos federales.

Atendiendo a la descentralización del sector educativo, los noventa resultaron una década muy intensa. En 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. En 1993, el convenio en materia de capacitación para el trabajo, que implicó el establecimiento del Instituto de Capacitación para el Trabajo (Icateg); en 1994, el convenio en materia de bachillerato bivalente, por el que se estableció el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (Cecyteg); en el mismo año, el convenio para el establecimiento de las Universidades Tecnológicas. En 1995, el convenio para hacer un ejercicio efectivo de las facultades concurrentes en materia de educación superior. En 1996, el convenio para establecer mecanismos de planeación y evaluación de la formación para el trabajo, la educación media superior y la superior. En 1997, el convenio para establecer los Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores (ITES). En 1999, los convenios de transferencia del Colegio Nacional de Formación Profesional (Conalep), del Instituto Nacional de Educación de los Adultos (INEA), así

como el de adhesión al régimen de normalización y certificación de competencias laborales. (Para mayor detalle ver la tabla 1. Cronograma del proceso de federalización)

Esto es, el proceso descentralizador en educación abarcó todos los campos de acción, niveles y modalidades educativas: educación básica, formación de maestros, bachillerato, capacitación para el trabajo, educación superior, educación de adultos y certificación de competencias laborales. Resulta claro que, durante los noventa, el gobierno federal buscó transferir la operación de los servicios educativos, involucrar a los gobiernos locales en el financiamiento de tales servicios y construir nuevos esquemas de gobernabilidad y gestión del sistema educativo. Pero varios de los problemas de fondo, en cuanto a la gestión institucional de los servicios de la Secretaría de Educación Pública (SEP), no fueron resueltos, en la medida en que en el nivel local generaron paralelismos en la operación y competencia por los recursos.

Es el caso de la descentralización de los servicios adscritos a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT, de la SEP). En Guanajuato se creó el Icateg como organismo descentralizado, para establecer los planteles dedicados a la capacitación para el trabajo. Pero operaron de manera simultánea con los Centros de Educación para el Trabajo Industrial y de Servicios (CETIS) y los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y de Servicios (Cecatis), que siguieron dependiendo de la oficina federal. Lo mismo sucedió con el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (Cecyte, organismo creado por transferencia federal), los Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS) y los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (Cebta); así como con los Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores (ITES, creados por transferencia federal) y los Institutos Tecnológicos (IT). Los únicos servicios transferidos que no tuvieron paralelismo en la operación fueron el Colegio Nacional de Formación Profesional Técnica (Conalep, organismo descentralizado de la administración pública federal) y las Universidades Tecnológicas (UT), por ser éstas de nueva creación. La SEP utilizó la descentralización como un modo de resolver un problema interno en la gestión de los servicios provistos por la SEIT. Pero solo lo hizo más complejo, al involucrar a las entidades en la relación y negociación continua con la SEIT. (Ver la tabla 2. La educación pública para jóvenes y adultos en Guanajuato. Paisaje institucional 1980-2005).

La gestión local de los servicios educativos se hizo también más compleja. La transferencia de los servicios federales de educación básica y formación de maestros se resolvió a través de una rápida incorporación a la administración pública local entre 1993 y 1994. Pero las demás instituciones creadas con la figura de orga-

nismos públicos descentralizados del gobierno local generaron instancias periféricas con relativa autonomía de las tramas burocráticas locales. Se empezó a poblar el paisaje institucional local de instancias dedicadas cada una a servicios en algún grado referidos a la formación y la capacitación para el trabajo (técnico, bachillerato técnico, bachillerato bivalente, profesional técnico, técnico superior, licenciatura del área tecnológica): Icateg, Cecyteg, Universidad Tecnológica de León (UTL), Universidad Tecnológica del Suroeste (UTSOE), Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato (UTNG), Instituto Tecnológico Superior de Irapuato (Itesi), Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato (Itsur), Conalep Guanajuato; sumados a CETIS, Cecatis, CBTIS, IT, ITA, de administración federal centralizada. Cada uno con objetivos, modelos educativos y curriculares convergentes en lo general, pero buscando atender a segmentos de la demanda educativa y de la demanda de recursos humanos calificados específicos.

Al programa descentralizador federal hay que sumar los efectos de la transición y la alternancia política estatal. Esto es, el nuevo programa político local impulsado por un partido neoconservador, de origen empresarial. El interinato de 1991-1995 no tuvo la legitimidad suficiente para aplicar ese programa, pero sí para establecer sus condiciones mínimas de implantación (de diagnóstico, de planeación y presupuestarias). Fue el gobierno constitucional de 1995-2000 el que con un activismo inusitado desplegó tal programa.

En 1996 se establecieron el Centro Interuniversitario del Conocimiento (CIC) y el Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES). En 1998, se creó el Instituto de Educación Permanente (IEP), todos ellos “sectorizados” en la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG). La Secretaría de Desarrollo Económico (SDE), por su parte, desplegó varios programas de capacitación para el trabajo y la formación empresarial. Se trata de instancias dedicadas a la capacitación para el trabajo, a la acreditación y certificación laboral (CIC), a la provisión de servicios no escolarizados o escolarizados no convencionales (como el videobachillerato, por parte del SABES); a la educación básica y media superior de jóvenes y adultos (IEP). Todos ellos condicionados por una meta de gobierno: incrementar los grados de escolaridad de la población; certificar todos los saberes posibles, para hacer más “competitivo” al estado, procurando un incremento en sus indicadores educativos.

Tales instancias, establecidas también como organismos descentralizados del gobierno local, tuvieron ámbitos de acción convergentes con las instituciones federales o transferidas por la federación. Compitieron, en consecuencia, por los mismos universos de destinatarios y, más aun, por los escasos recursos presupuestarios de origen tanto federal como local. Del mismo modo que los organis-

mos creados por efecto de la descentralización federal, las nuevas instancias del gobierno local fueron ocupadas por funcionarios –en su mayor parte– sin antecedentes laborales ni perfil profesional relacionado con la materia de trabajo de las instituciones. En este sentido, las nuevas instituciones fueron parte del territorio institucional a conquistar en el proceso de la alternancia partidaria.

El paisaje institucional se hizo más complejo aun, al desplegarse las estrategias operativas de las instituciones citadas. Cada una diseñó “redes”, centros coordinadores, “círculos”, planteles. A través de tales redes, se vincularon entre ellas. Algunas intentaron subordinar a otras, asumir funciones “normativas”. Otras, de manera defensiva, se aislaron del resto e iniciaron estrategias agresivas para atender su “mercado” pero basadas en su propia normatividad. La cuestión legal, referida a la certificación de los aprendizajes, a la autorización de planes y programas de estudio, fue la que finalmente se impuso. De fondo, hubo una continua tensión entre las unidades federales y las estatales, y entre estas últimas. También se presentó una pugna respecto de cuál instancia era la que debía establecer los lineamientos y controles sobre los procesos educativos. (Ver gráficos 1 a 3).

La pugna se dio entre las instancias locales coordinadas por la SEG y las instancias de la SEP que asumieron un papel “normativo”. Esto es, el constante enfrentamiento entre el gobierno local y la SEIT, por una parte, y con el INEA, por otra. A la vez, se expresó una pugna por el control normativo, administrativo y presupuestario de las instancias locales entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Desarrollo Económico.

Durante los noventa, la mayor parte de las instancias creadas por iniciativa federal y local fueron “sectorizadas” en la Secretaría de Educación (Icatég, Cecyteg, Conalep, UT, ITES y CIC, IEP, SABES). La Secretaría de Desarrollo Económico buscó el control de aquellas referidas especialmente a la capacitación para el trabajo, la formación laboral y la certificación de competencias. Manióbró para incluirlas en los Consejos de Planeación Sectoriales, en la Coordinación de la Planeación Económica, en la Comisión de Atracción de Inversiones.

El cambio de gobierno del año 2000 fue una oportunidad para “arreglar” en alguna medida el paisaje institucional local, en un contexto coyuntural favorable. Por una parte, el proceso de descentralización federal en educación estaba casi cerrado y, por la otra, la alternancia en el ejecutivo federal dio lugar a una distinta relación del ejecutivo local con el centro. El gobierno local “fusionó” el Icatég, el IEP y el CIC para conformar el “Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo” (SEEVYT, ver gráfico 4), organismo público descentralizado, con atribuciones en materia de capacitación para el trabajo, certificación de competencias laborales, educación básica de jóvenes y adultos, así como alfabetiza-

ción. Para la Secretaría de Desarrollo Económico fue un espacio coyuntural para repositionarse. Logró que tal sistema le fuera “sectorizado”, es decir, subordinado, dándole facultades en materia de definición de sus programas de trabajo, de sus relaciones intersectoriales, de sus presupuestos, de sus estrategias operativas, de la administración de los recursos.

La cuestión legal, sin embargo, se impuso en materia de definición de planes y programas de estudio, su acreditación y certificación. Tanto la Secretaría de Educación estatal como la SEP y la SEIT en particular reclamaron su carácter normativo en asuntos curriculares y de certificación. Reclamo que, en 2003, se manifestó como una reforma al decreto de creación del SEEVYT, para sectorizar a la SEG los asuntos referentes a la educación básica y alfabetización de jóvenes y adultos, y a la SDE lo relativo a capacitación para el trabajo y certificación de competencias laborales, aunque en lo académico se le subordine, otra vez, a la SEG.

La tensión se agravó con la intervención del poder legislativo en 2004, en relación con el uso y manejo del gasto público en los organismos descentralizados del gobierno local. El ejecutivo se vio condicionado por disposiciones legislativas para modificar la estructura de varias instancias descentralizadas, para incorporarlas al sector central y con ello generar ahorros presupuestarios preestablecidos por el legislativo. En el caso que nos ocupa, el ejecutivo local determinó en 2005 finiquitar el SEEVYT, transferir las funciones en materia de capacitación y certificación a la SDE (ver gráfico 6) y crear el Instituto de la Alfabetización y Educación Básica de Adultos (INAEBA), para dedicarse al objeto señalado en su nombre (ver gráfico 5).

Lo que se encuentra en el fondo de la tensión y el conflicto interburocrático es, sin embargo, la definición última de la orientación de los programas y servicios educativos de capacitación y certificación laboral, así como el sentido de *utilidad* de la educación básica y la alfabetización (como la modificación de los indicadores educativos de la población, en aras de una mayor “competitividad regional”). En esto radica la falta de consenso a la que se aludió al inicio de este apartado. La hipótesis es la siguiente: los grupos empresariales incorporados al gobierno local por efecto de la alternancia observaron que en el sistema educativo predomina una visión “escolar y académica” de los procesos de formación de jóvenes y adultos, de la capacitación para el trabajo y de la certificación de competencias. Asumieron que esa postura es la que inhibe la “vinculación” entre los procesos educativos y las demandas del sector productivo.

En los diversos diagnósticos realizados para los planes de gobierno (1995, 2000), el plan estatal de desarrollo (2000 y 2005), el programa de educación supe-

rior (2001), aparece de manera precisa y reiterada la demanda de vinculación y mayor pertinencia de los programas de formación de jóvenes y adultos a los requerimientos prácticos de las empresas, pero entendida dicha vinculación y tal *pertinencia* como la atención exacta de las demandas de habilidades y destrezas operativas que las empresas tienen para sus empleados y obreros. Más aun, este conjunto empresarial ha señalado que la creación de empleos tiene un costo muy alto por “el gasto” que deben realizar en la capacitación de los trabajadores para los procesos de trabajo específicos que desarrollan las empresas en cada sector o rama de actividad. Han planteado que tales costos (de tiempo y financieros) sean asumidos de manera directa por el gobierno estatal.

Los grupos empresariales han demandado, en consecuencia, que los servicios educativos para jóvenes y adultos sean estrictamente subordinados a los requerimientos de cada empresa y, además, financiados con recursos públicos. Pero eso se enfrenta de manera directa con los modos de pensar y actuar de las instituciones públicas con programas curriculares formales y escolarizados.

La apuesta por el desarrollo local basado en el mercado externo, en la inversión nacional y extranjera, ha supuesto que las estrategias de atracción de inversiones tengan el objetivo de “detonar la actividad económica del estado con el establecimiento de actividades orientadas a complementar, fortalecer y consolidar las cadenas productivas existentes”. La promoción de la inversión extranjera “se orientó a potenciar la expansión de nuestra ubicación estratégica, el avance y la modernización de nuestra infraestructura industrial, *la calidad de la mano de obra*, el desarrollo y fortalecimiento de las cadenas productivas regionales”.¹⁴ Pero entre las estrategias de atracción de inversiones, la política de incentivos incluyó la capacitación *ad hoc* de los recursos humanos necesarios. Esto es, *la calidad de la mano de obra* se refiere más a la cultura laboral y al escaso ambiente sindical (cero huelgas declaradas en varios años consecutivos), que al perfil educativo y de competencias de los trabajadores en sí. Los requerimientos de recursos humanos calificados por parte de las empresas que planean instalarse o ampliarse en el territorio estatal buscan ser atendidos por el gobierno local de manera atingente, flexible, oportuna, en la medida y orientación deseada por los empleadores.

Ese fue el modo de resolver los problemas que pusieron en duda momentánea la instalación de la armadora automotriz en 1994. Ese ha sido el modo de resolver la viabilidad de la instalación de las empresas que forman parte del clúster de la industria automotriz, de base tecnológica unas e intensivas de mano de obra otras.

14 J.C. Romero Hicks. *Quinto informe de gobierno*. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. Guanajuato, 2005.

La falta de consenso es clara. En educación se ha apostado por los modelos tradicionales escolarizados, formales, sometidos a la normatividad de la certificación. Pero sus egresados, a los ojos de los empleadores, carecen del perfil idóneo para ser empleados. Los empresarios apuestan por modelos flexibles, *ad hoc*, oportunos, con certificaciones no provistas por el sistema educativo formal, sino por el laboral. El carácter público y el interés social de la educación se oponen a las exigencias privadas de la capacitación y la formación para el trabajo.

El costo directo e indirecto de la falta de consenso ha sido, sin embargo, muy alto. Ha implicado una constante inestabilidad institucional en el periodo 1995-2005. La creación, reforma, fusión, desaparición y transformación de instituciones ha conllevado una muy alta rotación de funcionarios, formas y estilos de gestión, prioridades y estrategias, modelos educativos y recursos. Una muy escasa acumulación de experiencia en la gestión de procesos educativos. La falta de consenso, incluso, ha limitado las posibilidades de coordinación interinstitucional, al no ponerse en vigor los acuerdos y decretos derivados de los convenios para la instalación de los consejos de “planeación, evaluación e impulso de la formación para el trabajo, la educación media superior y superior” (Coplevim) y de formación para el trabajo (Cofot), instancias de coordinación impuestas por el gobierno federal en los noventa, durante la etapa intensiva de la descentralización. La resistencia, pasiva y activa, del gobierno local ante las normativas federales ha representado otro frente de costos: el enfrentamiento con la SEIT (vigente en la SEP hasta 2004), por una parte, y con el INEA, por otra, supone la constante disputa por los recursos y por la definición de los programas educativos, la distorsión de su quehacer.

En particular, la falta de consenso tiene dos vectores. Uno, local, entre las instancias dedicadas a la educación básica y capacitación para el trabajo, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Desarrollo Económico, a la que ya se ha hecho referencia. Y, dos, entre las instancias federal y local en el ámbito de la alfabetización, el INEA y las sucesivas instancias locales facultadas en la materia: IEP, SEEVyT e INAEBa.

Es claro que el gobierno local mantuvo durante el periodo analizado una posición dual frente al tema de la alfabetización de jóvenes y adultos. Desde la creación del IEP sostuvo una posición activa al proponerse el desarrollo de un modelo educativo y pedagógico para la alfabetización. Elaboró programas y materiales didácticos, así como estrategias de reclutamiento y capacitación de asesores. Ese modelo fue heredado tanto por el SEEVyT como por el INAEBa, como programa en operación, aunque con problemas administrativos para el

control escolar y la certificación de estudios de educación básica de adultos, dado que el INEA tenía preeminencia en esa materia.

En otro sentido, el gobierno local dispuso la firma del convenio para la transferencia federal de los servicios del INEA desde 1999. Todo el proceso administrativo y financiero se llevó a cabo en los años siguientes, sobre todo en lo referido al aporte financiero que el gobierno local debía hacer para sufragar la operación del INEA en la entidad. Pero en esa misma etapa, el INEA federal desarrolló el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) y lo implantó a través de los institutos y delegaciones estatales.

La federalización del INEA en Guanajuato seguía inconclusa aún a finales de 2005, al coexistir dos instancias paralelas con las mismas atribuciones legales. En la entidad no se ha dado “la entrega recepción” final de los servicios del INEA, pues al hacerlo el estado tendría que dar una definición al régimen jurídico de la institución que recibe. Esto es, crear un “instituto” descentralizado del gobierno local –como lo han hecho la mayor parte de las entidades federativas– o transformar al INAEBA (como antes hubiera sido el caso del IEP o del SEEVYT), para fusionarlo con el INEA. Pero para ello existen obstáculos tanto de carácter laboral y administrativo (como la persistencia del Sindicato de Trabajadores del INEA, su tabulador de sueldos y prestaciones sociales, así como el régimen de pensiones y jubilaciones), como otros de orden educativo o pedagógico. En este ámbito, el gobierno y las instancias locales dedicadas a la alfabetización han asumido una posición crítica frente al MEVYT desarrollado por el INEA e implantado en la entidad. Y viceversa, el INEA no ha dado crédito al modelo y al programa “alternativo” desarrollado de manera local por el IEP en su momento.

En este punto hay que destacar que la entidad ha sostenido posiciones críticas (que funcionarios federales de distintas instancias catalogan como “localistas”), que han fortalecido sus capacidades locales para diseñar e implantar políticas y programas educativos propios, en oposición o franca competencia con los de origen federal.¹⁵ Es el caso de los modelos y programas de alfabetización de jóvenes y adultos. Entre tanto, ambas instancias, INEA e INAEBA, continúan operando servicios paralelos de alfabetización y educación básica, presionados por los objetivos sexenales del gobierno local, que estableció la meta de “disminuir” el analfabetismo a 8% en el año 2006. Ya en noviembre de 2005 hizo público que tal meta no solo se había logrado un año antes, sino que sería posible superarla.¹⁶

15 En varios círculos burocráticos locales se emplea el neologismo “guanajuatizar” para aludir a la posición del gobierno local de adaptar, transformar o llanamente no aceptar programas federales con los que no se comparten criterios, marcos de referencia o modelos de implantación.

Nuevos actores en la gestión de oportunidades de educación superior

Mientras que los conflictos interburocráticos sucedían y la falta de consenso se hacía evidente, la población pensaba otra cosa. La sociedad, en particular las familias y los jóvenes que han tenido la oportunidad de concluir la educación básica, ha demandado de manera creciente oportunidades escolares de educación media superior y superior, con la confianza y la esperanza de tener oportunidades ocupacionales no precarias, es decir, un trabajo decente. Lo que han observado en las maquiladoras de manufacturas, sus condiciones laborales y las nulas oportunidades de movilidad no es lo que quieren para ellos. Han presionado para contar con oportunidades de ingreso a una educación superior de nivel licenciatura (no en técnico superior universitario o profesional asociado), en carreras profesionales tradicionales, relacionadas más con el sector de servicios que con el sector secundario. Esto es, han pugnado por oportunidades para estudiar licenciaturas en el campo de las ciencias económico administrativas y de las ciencias sociales.

Por otra parte, las distorsiones en el mercado de trabajo local han implicado que una buena proporción de jóvenes con educación universitaria sean colocados en puestos que solo requieren un nivel intermedio de capacitación técnica. La contratación de egresados universitarios ha sido vista como mejor que la de aquellos sin escolaridad o con formación técnica.

La presión social por nuevas oportunidades de acceso a la educación superior ha favorecido la emergencia de nuevos actores, civiles y municipales, con exigencias para “reposicionar” a sus ciudades y municipios en los circuitos de inversión externa, a partir de la oferta de servicios de educación superior de tipo universitario.

Durante los años noventa, la matrícula de educación superior privada se duplicó en la entidad. Su crecimiento fue tal que llegó a representar casi 60% del total de la matrícula de educación superior en el estado en el año 2000. Tal crecimiento modificó de manera sustancial la organización y distribución territorial de las instituciones de educación superior privadas. Por ende, en el proceso de federalización de la educación superior pública, varios municipios que carecían de oferta educativa en ese nivel se movilizaron para buscar que se instalaran en sus territorios nuevas instituciones de carácter público. Así, con la creación de

16 El gobierno estatal emitió un comunicado de prensa en noviembre de 2005, en el que informó el logro de la meta de disminuir a 8% el analfabetismo en la entidad. Al mismo tiempo, la dirección general del INAEBA sostenía las dificultades que se tenían que enfrentar para ampliar la cobertura de los servicios de alfabetización y educación básica. Ver: www.guanajuato.gob.mx, sección Comunicación social, comunicados de prensa del mes de noviembre de 2005. Consultado el 29 de noviembre de 2005.

las Universidades Tecnológicas (1994-1995) en León –principal ciudad del estado–, en Dolores Hidalgo, al norte del estado, se inició el proceso de “desconcentración” territorial de la oferta. Más tarde se estableció la tercera Universidad Tecnológica en el centro, en el municipio de Valle de Santiago. Continuó con el establecimiento de los Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores, uno en Irapuato (tercera ciudad de la entidad) y otro en Uriangato, al sur.

La localización de las nuevas instituciones públicas (patrocinadas en lo académico y cofinanciadas por el gobierno federal) se determinó con la intensa participación de grupos empresariales o los gobiernos municipales. Grupos y autoridades locales en pugna no solo por la inversión que representaba la construcción de las instituciones, sino porque con ellas se “ofertaría” de manera local o regional una mano de obra calificada para ciertas empresas. En varios casos, sin embargo, las empresas aún no existían en la demarcación, sino que tal disponibilidad de recursos humanos calificados sería utilizada como “ventaja” competitiva por los municipios para “atraer” inversiones y ser un factor adicional en las decisiones corporativas sobre la localización de las mismas.

La emergencia de tales actores con esos intereses hace notar, sin embargo, una seria distorsión en la construcción de estrategias y prioridades para el desarrollo local en el plano municipal, si se le observa desde la perspectiva de equidad. Mientras que varios municipios invierten recursos fiscales crecientes en la elaboración de estudios de factibilidad, proyectos ejecutivos y bienes inmuebles para la construcción de instituciones, con el fin de ofrecer “las mejores” opciones para la ubicación de instituciones de educación superior (que sirvan como “ancla” para probables inversiones productivas y ganar buena imagen ante los electores), la cooperación que prestan a las instancias del gobierno estatal para operar los servicios de capacitación para el trabajo, formación técnica de tipo medio superior o de educación básica para jóvenes y adultos es claramente insuficiente. Uno de los casos emblemáticos es el de los municipios involucrados en el proceso de establecimiento de la más reciente oferta educativa federal, la Universidad Politécnica de Guanajuato, durante 2005.

El énfasis en la oferta de educación superior pública por parte de los actores municipales, si bien se corresponde con el legítimo interés de las familias y los estudiantes ante su incapacidad para acceder a las ofertas privadas, descuida la necesidad de otros grupos de la población, cuyos requerimientos se expresan en el ámbito externo al sistema educativo formal, de la capacitación para el trabajo sí, pero más allá, en cuanto al desarrollo de competencias básicas que les permitan ingresar y permanecer en empleos mejor remunerados, sea en el estado o en el exterior.

Colofón

En síntesis, se puede apreciar que la educación es un tema relevante para el desarrollo local. Más aun, la educación básica, la alfabetización y la capacitación para el trabajo de los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo formal son factores clave para la competitividad regional e internacional de una entidad federativa.

La combinación del proceso de descentralización de servicios educativos federales con la necesidad de posicionamiento global de la entidad a través de la promoción de inversiones externas de carácter productivo generaron en Guanajuato tensiones y dilemas en la gestión local de oportunidades y servicios educativos para la población joven y adulta. Así, por una parte, se hacen evidentes algunas características del proceso:

- Ausencia de un *proyecto integral de desarrollo local* que articule las líneas de desarrollo económico, las dinámicas del mercado de trabajo, la oferta de educación básica y capacitación para el trabajo de jóvenes y adultos, así como las ofertas de educación media superior, técnico superior y superior.
- Falta de consenso acerca de la orientación de los programas de formación y educación de jóvenes y adultos: oposición clara entre los programas formales/escolares y los no formales/situados. Tensión entre “pertinencia” y “vinculación” del sistema educativo y los requerimientos del sector formal de la producción de bienes y servicios.
- Conflicto intra e interburocrático por el control de los programas de alfabetización, educación básica y capacitación para el trabajo, manifiesto en la creación, fusión, desaparición o transformación de instituciones y programas. Desperdicio de oportunidades generadas por la descentralización.
- Orientación de las políticas de educación básica, alfabetización y capacitación para el trabajo hacia la certificación formal, con postura “localista” (resistencia frente a las políticas y regulaciones federales).
- Énfasis en la escolarización simple (centrada en el acceso y no en la permanencia-egreso) de la población para “mover” los indicadores duros que afectan la competitividad y el posicionamiento local en circuitos globales de inversión: alfabetización, educación básica para jóvenes y adultos, educación media superior y superior (v.g. reducción del analfabetismo de 12 a 8% en cinco años).
- Subordinación de programas de capacitación y educación básica para jóvenes y adultos a las exigencias de la demanda de trabajadores entrenados

para el sector formal/moderno (privatización de la capacitación como forma de subsidio estatal a la creación de empleos por la inversión externa).

- Escisión entre “lo educativo” y lo “laboral”. Ruptura entre educación básica para jóvenes y adultos y capacitación: entrenamiento *ad hoc* a la empresa vs. formación de competencias básicas de los trabajadores+competencias técnicas.
- Ausencia de la sociedad civil en la construcción de políticas y estrategias de educación básica para jóvenes y adultos, en su regulación y control. Las opciones de la administración pública están más orientadas al subsidio del sector privado nacional y transnacional sin contrapeso alguno del sector social.
- Débil presencia de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación básica para jóvenes y adultos y a la capacitación para el trabajo, con programas autónomos no subordinados a las estrategias del sector público.

Asimismo, se hacen patentes diversas tensiones entre los distintos elementos involucrados en la gestión local del desarrollo, de la inversión y de la educación:

- La relación entre instituciones educativas, agencias gubernamentales de fomento y sector privado inversor (subordinación de unas, alianza parcial de otras, la exclusión de otras más).
- La presencia de 21 agencias educativas de carácter público diferentes, que operan con recursos fiscales, para atender la alfabetización, educación básica para jóvenes y adultos, capacitación para el trabajo, capacitación técnica, técnica superior y superior sin coordinación y en franca competencia.
- Dos modelos en oposición respecto de la alfabetización y la educación básica para jóvenes y adultos (local e INEA).
- Tres modelos formales de capacitación para el trabajo (federal aislado: CETIS/CECATIS; transferido: Conalep; local, bajo la dirección de SDES).
- Independencia de los modelos de capacitación (Probecat, Sicat, Bécate) respecto de otros escolares formales.
- Conflicto entre actores institucionales locales para definir los ejes de formación de los programas de educación básica para jóvenes y adultos: educación básica y CT (certificación, competencias básicas o competencias ocupacionales).
- Presión social por oportunidades formales de escolarización: demanda agregada creciente de educación media superior y superior.

- Nuevos actores políticos en la gestión de oportunidades de educación media y superior (ayuntamientos y grupos empresariales). Presión por crear o instalar instituciones en el territorio microlocal como forma de posicionamiento ante la inversión externa.
- Tendencia a la certificación de saberes o competencias ocupacionales para hacer “competitivos” a los trabajadores migrantes sin educación básica completa, frente a la posibilidad de una educación básica que considere su circunstancia.
- Crecimiento exponencial de la migración internacional de jóvenes con mayor escolaridad (secundaria-bachillerato), en correspondencia con el incremento de la TDA de jóvenes con educación media superior y superior.

Es claro, a pesar de lo anterior, el protagonismo del gobierno estatal por fomentar el desarrollo local, a partir de la inversión pública y privada en infraestructura, en la creación de empresas y empleos, en capital humano. Tal protagonismo se ha expresado en múltiples iniciativas, con frecuencia ‘alternativas’ a las propuestas o programas federales, que dan cuenta de un lento pero progresivo desarrollo de capacidades de gestión local.

La cuestión de fondo es la orientación, sentido y beneficiarios de ese desarrollo local (endógeno o apalancado con inversión y demás recursos exógenos). No basta la inversión extranjera en la instalación de empresas de alta tecnología o intensivas de mano de obra poco calificada, con regímenes laborales que atentan contra la dignidad de las personas. La cuestión se refiere a si la sociedad y el gobierno tienen la capacidad, la iniciativa y la fortaleza para satisfacer las necesidades y expectativas de desarrollo de las personas, con las competencias básicas, productivas y sociales que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

Tabla 1
Cronograma del proceso de federalización y gestión de iniciativas locales en materia de educación de jóvenes y adultos. Guanajuato, 1992-2005

| Año | | Iniciativa local | Iniciativa o respuesta federal | Efecto local de iniciativa o respuesta federal | Observaciones |
|------|---------------------------------|------------------|--|---|--|
| 1992 | Interinato. Gob. Carlos Medina. | | Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica | Integración de servicios de educación básica y formación de docentes en una sola dependencia del gobierno estatal (enero, 1994) | Existencia previa del Convenio para la instalación de la Delegación Estatal del INEA en Guanajuato |
| 1993 | | | Firma del convenio para Capacitación para el Trabajo (SEP-GEG-SECYR) | Creación del Instituto de Capacitación para el Trabajo (Icateg) | |
| 1994 | | | Firma de convenio para la creación del CECYTEG (SEP-GEG-SECYR) Firma de Convenio para la Creación de las Universidades Tecnológicas (SEP-GEG-SECYR) | Creación del CECYTEG Creación de la UTL y la UTNG | Modo de transferir servicios de la SEIT. Freno a la expansión de los servicios de CBTI y CBTA. Servicios de Bachillerato Bivalente. Introducción del modelo de formación de profesional asociado o técnico superior universitario |
| 1995 | Gob. Const. Vicente Fox | | Firma del convenio para hacer efectivas las atribuciones concurrentes en materia de educación superior (SEP-GEG-SEG) | | |

| Año | | Iniciativa local | Iniciativa o respuesta federal | Efecto local de iniciativa o respuesta federal | Observaciones |
|------|-------------------------|--|---|--|--|
| 1996 | Gov. Const. Vicente Fox | Creación del Centro Interuniversitario del Conocimiento (CIC) | Convenio de coordinación con la Secretaría de Educación Pública para la planeación, evaluación e impulso a la formación para el trabajo, la educación media superior y superior en el estado de Guanajuato (SEP-GEG-SEG). | Decreto para crear el Consejo para la Planeación, Evaluación e Impulso de la Formación para el Trabajo, la Educación Media Superior y Superior (Coplevim) y el Consejo de Formación para el Trabajo (Cofot). | Inicio de la expansión acelerada de servicios de educación superior privados, en los niveles de licenciatura y posgrado, con autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) por parte de la autoridad local. No se instalan formalmente ni el Coplevim ni el Cofot. CIC. Orientado a la formación para el trabajo y la certificación de competencias laborales. SABES: Ofrece bachillerato en modalidad de videobachillerato (VIBA) en zonas suburbanas y rurales |
| | | Creación del Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación superior (SABES) | | Reestablecimiento de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), al amparo del Coplevim. | |
| | | | | Reestablecimiento de la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS) | |
| 1997 | | | Convenio para establecer el organismo desconcentrado ITES | | Oferta de programas de licenciatura en ingeniería, con una figura descentralizada de la SEIT y freno al crecimiento de los Institutos Tecnológicos federales. |
| 1998 | | Creación del Instituto de Educación Permanente (IEP) | | Creación del ITESI e ITSUR | A partir de la desaparición del Centro para el Desarrollo Municipal (Cedem), plantea el asunto de la formación para el trabajo, la acreditación y certificación de competencias laborales. |

| Año | | Iniciativa local | Iniciativa o respuesta federal | Efecto local de iniciativa o respuesta federal | Observaciones |
|------|--------------------------------|---|---|---|--|
| 1999 | Gov. Const. Vicente Fox | <p>Reformas y ajustes a las atribuciones del CIC.</p> <p>Reformas y ajustes a las atribuciones del IEP</p> <p>S A B E S Ofrece TSU a través de la UNIDEG</p> | <p>Convenio para la coordinación de la operación del Conalep (SEP-GEG-SEG)</p> <p>Convenio para la coordinación de la transferencia del INEA. (SEP-GEG-SEG-IEP)</p> <p>Convenio de coordinación para la aplicación del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la capacitación y la Adhesión a los sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral (Conocer)</p> | <p>Creación del organismo descentralizado del GEG. Conalep Guanajuato.</p> <p>No se transfiere ni crea un organismo descentralizado al efecto. No hay evidencia de su puesta en operación.</p> <p>Creación de la Universidad Tecnológica del Suroeste (UTSOE)</p> | <p>Hasta 2005 no se ha realizado la transferencia de facultades y recursos del INEA al GEG.</p> <p>Tanto el IEP como el CIC refieren la evaluación, acreditación y certificación de competencias, pero sin aludir al Conocer, al PMETYC o al Convenio.</p> |
| 2000 | | | | | |
| 2001 | Gov. Const. Juan Carlos Romero | <p>Fusión del Icateg-CIC-IEP para dar lugar a la creación del Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo. SEEVYT.</p> <p>Establecimiento de la Dirección de Educación no Formal en la SEG</p> | | | <p>El SEEVYT refiere la evaluación, acreditación y certificación de competencias, pero sin aludir al Conocer, al PMETYC o al Convenio.</p> <p>Dirección de educación no formal como instancia de coordinación entre procesos locales.</p> |

| Año | | Iniciativa local | Iniciativa o respuesta federal | Efecto local de iniciativa o respuesta federal | Observaciones |
|------|--------------------------------|--|--|--|---|
| 2002 | Gov. Const. Juan Carlos Romero | Instalación del Cofot. | | | |
| 2003 | | Reforma del SEEVYT | | | Modificación de la sectorización de los servicios de educación básica y capacitación para el trabajo |
| 2004 | | | Convenio para establecer organismo descentratado Universidad Politécnica de Guanajuato (SEP-GEG-SEG) | | |
| 2005 | | Desaparición del SEEVYT. Creación del Instituto de Alfabetización y Educación Básica de Adultos. (INAEBA) Reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Económico, a la que se incorporan las atribuciones sobre capacitación para el trabajo. | | Instalación de la Universidad Politécnica de Guanajuato (Cortazar, Gto.) | Institución que ofrece programas de licenciatura en ingeniería con alta vinculación al sector manufacturero y de servicios. "Alternativa" o reemplazo al modelo de TSU de las UT. INAEBA se crea sin ninguna referencia a la SEP o al INEA SDES refiere la evaluación, acreditación y certificación de competencias ocupacionales, pero sin aludir al Conocer, al PMETYC o al Convenio. |
| 2006 | | | | | |

Fuentes: Diario Oficial de la Federación. Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato. Informes de Gobierno 1994-2005.

Tabla 2
La educación pública para jóvenes y adultos en Guanajuato. Paisaje institucional 1980-2005

| Quinto | Servicios locales | | | | | | Servicios federales | | | | | | Servicios federales transferidos al estado (financiamiento concurrente) | | | | | | | | |
|--------|---------------------------------|---------------------------------|---|---------------------|-------------------------------|----------------|---|--|--------------|--------------------|----------------|------------------|---|-----------------|--------------------------------|----------------|--|---------------------------|--------------|--------------------|--|
| | Alfabetización | Educación básica | Formación para el trabajo | Bachillerato | Educación superior | Alfabetización | Educación básica | Formación para el trabajo | Bachillerato | Educación superior | Alfabetización | Educación básica | Formación para el trabajo | Bachillerato | Educación superior | Alfabetización | Educación básica | Formación para el trabajo | Bachillerato | Educación superior | |
| 1980 | | | Educación técnica terminal (posprimaria, privada) SECyR | | | INEA | Centros de Educación Básica para Adultos (CEBAS) Secundaria para trabajadores | Misiones Culturales Cecatís CETIS Conalep | CBTIS CBTA | IT ITA | | | | | | | | | | | |
| 1990 | | | Educación Técnica terminal (posprimaria, privada) SECyR | | | INEA | INEA CEBAS Secundaria para trabajadores | Misiones culturales Cecatís CETIS Conalep | CBTIS CBTA | IT ITA | | | lcteg | | | | | | | | |
| 1995 | IEP | IEP | CIC IEP | S A B E S VIBA | S A B E S UNIDEG (TSU) | INEA | INEA | CECATIS CETIS STPS Probecat Conocer | CBTIS CBTA | IT ITA | | | lcteg | CECYTEG Conalep | UT (TSU) ITES (Lic.) | | Misiones Culturales CEBAS Secundaria para trabajadores | | | | |
| 2000 | SEEVYT (asume IEP) | SEEVYT (asume IEP) | SEEVYT (asume IEP) (CATEG y CIC) | S A B E S VIBA (CT) | S A B E S UNIDEG (TSU) | INEA | INEA (MEVYT) | CECATIS CETIS S T P S Probecat Conocer | CBTIS CBTA | IT ITA | | | | CECYTEG Conalep | UT (TSU) ITES (Lic.) | | Misiones Culturales CEBAS Secundaria para trabajadores | | | | |
| 2005 | INAEBA (asume IEP - BAs) SEEVYT | INAEBA (asume IEP - BAs) SEEVYT | SDPS - DGCT (hereda servicio lcteg y CIC) | S A B E S VIBA (CT) | S A B E S UNIDEG (TSU y Lic.) | INEA | INEA (MEVYT) | Cecatís CETIS STPS Probecat Conocer Bécate | CBTIS CBTA | IT ITA | | | | CECYTEG Conalep | UT (TSU) ITES (Lic.) UP (Lic.) | | Misiones Culturales (SEG) Secundaria para trabajadores (SEG) | | | | |

Fuentes: Diario Oficial de la Federación. Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato. Informes de Gobierno 1994-2005.

En 2005 hubo 21 opciones institucionales de atención de los jóvenes y adultos a través de servicios de alfabetización, capacitación para el trabajo, educación media superior técnica y bivalente y superior tecnológica.

Estructuras organizativas y operativas de las instituciones dedicadas a la EDJA en Guanajuato (alfabetización, educación básica y capacitación para el trabajo)

Grafico 1
Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Guanajuato

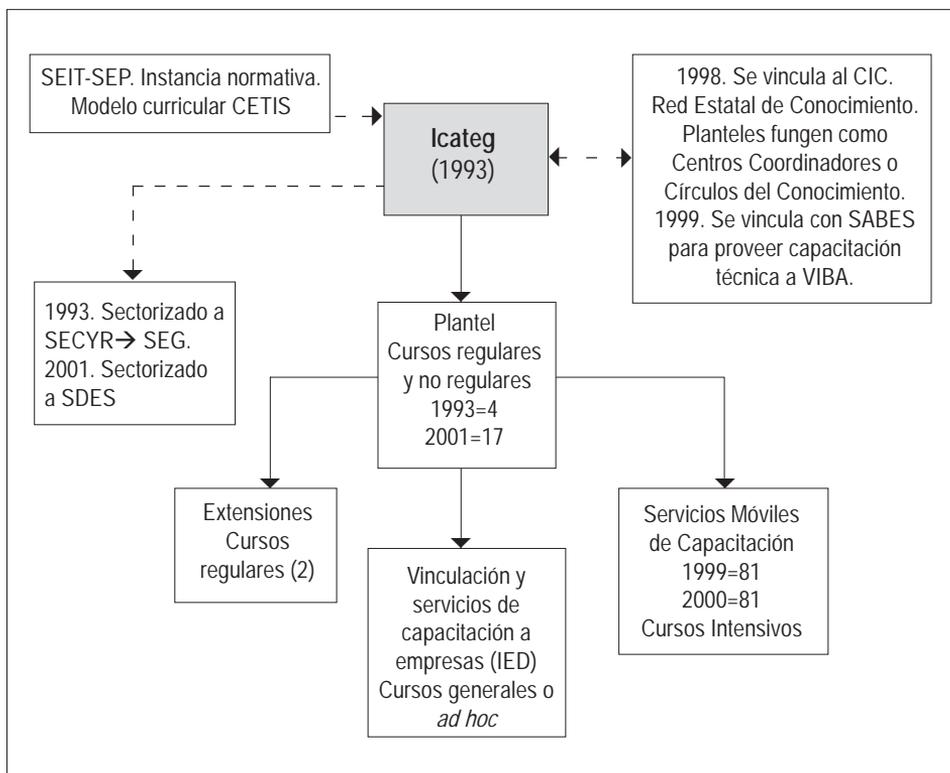


Grafico 2
Centro Interuniversitario del Conocimiento

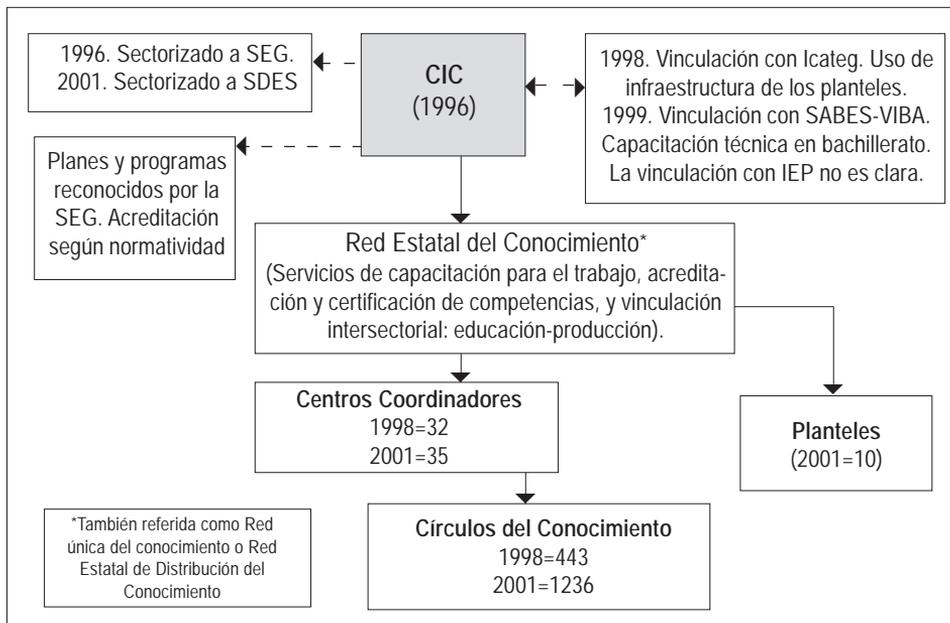


Gráfico 3
Instituto de Educación Permanente

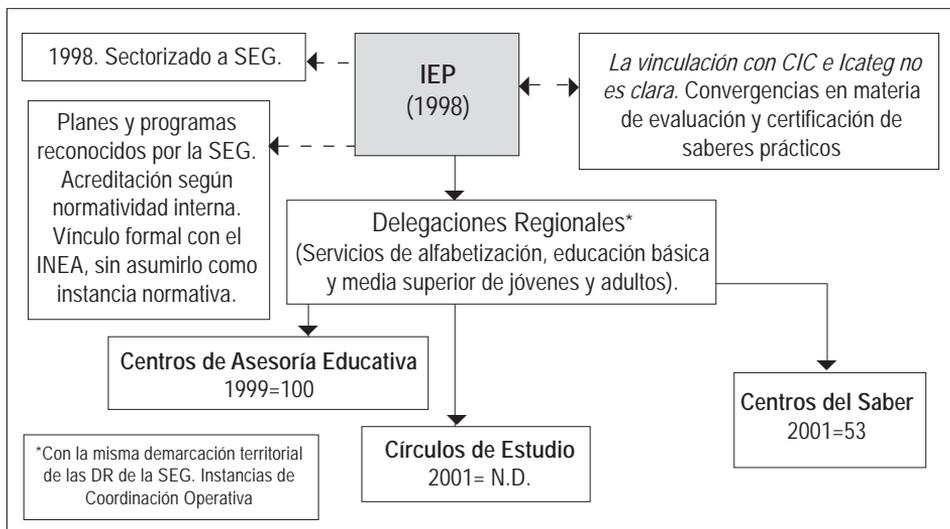


Grafico 4
Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo

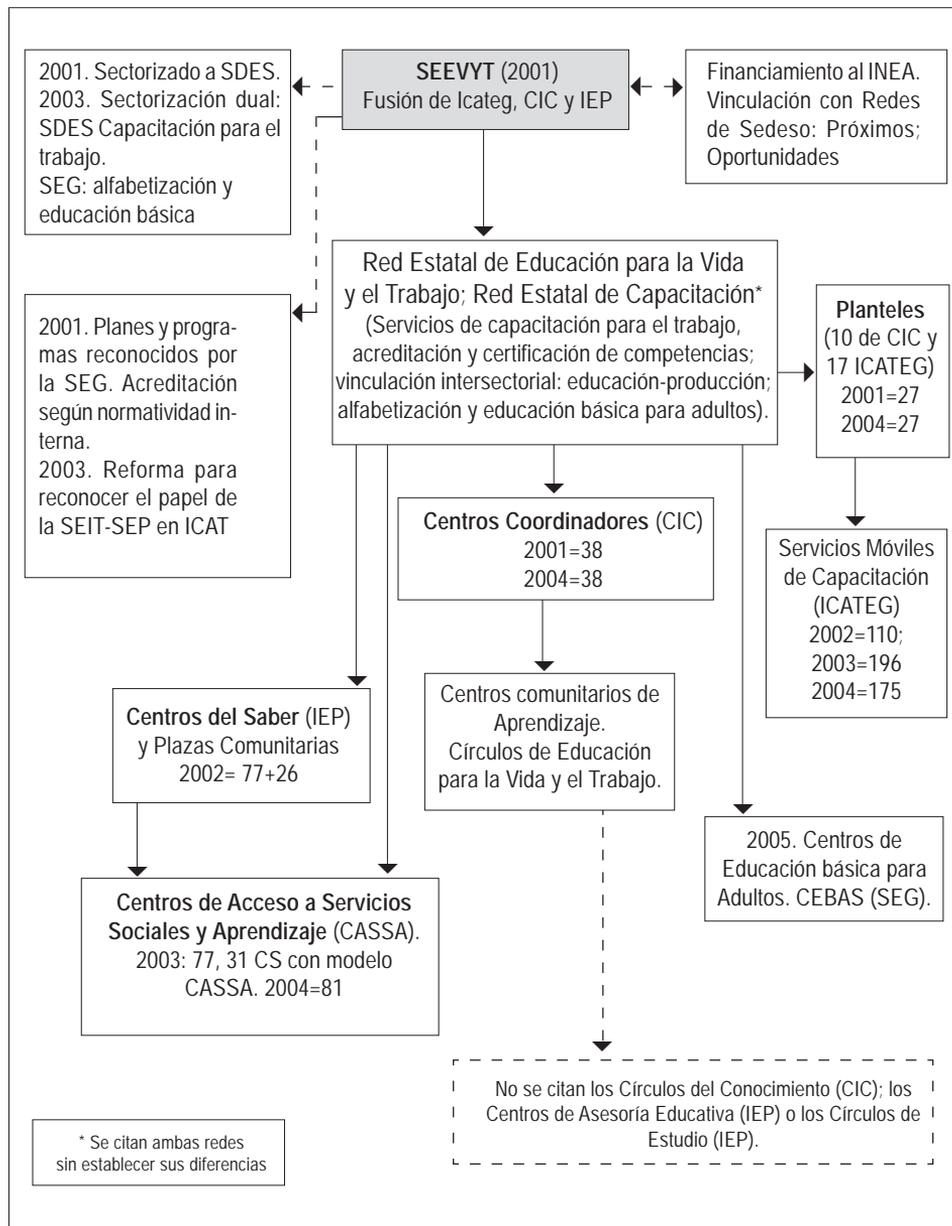


Gráfico 5
Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos

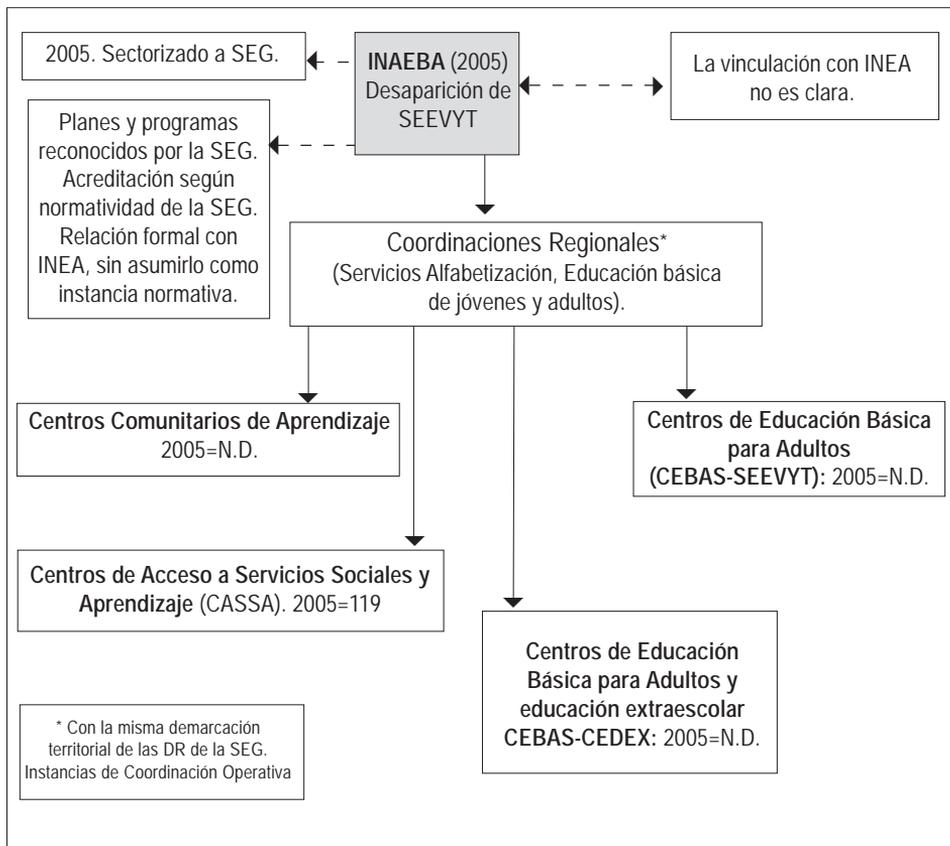
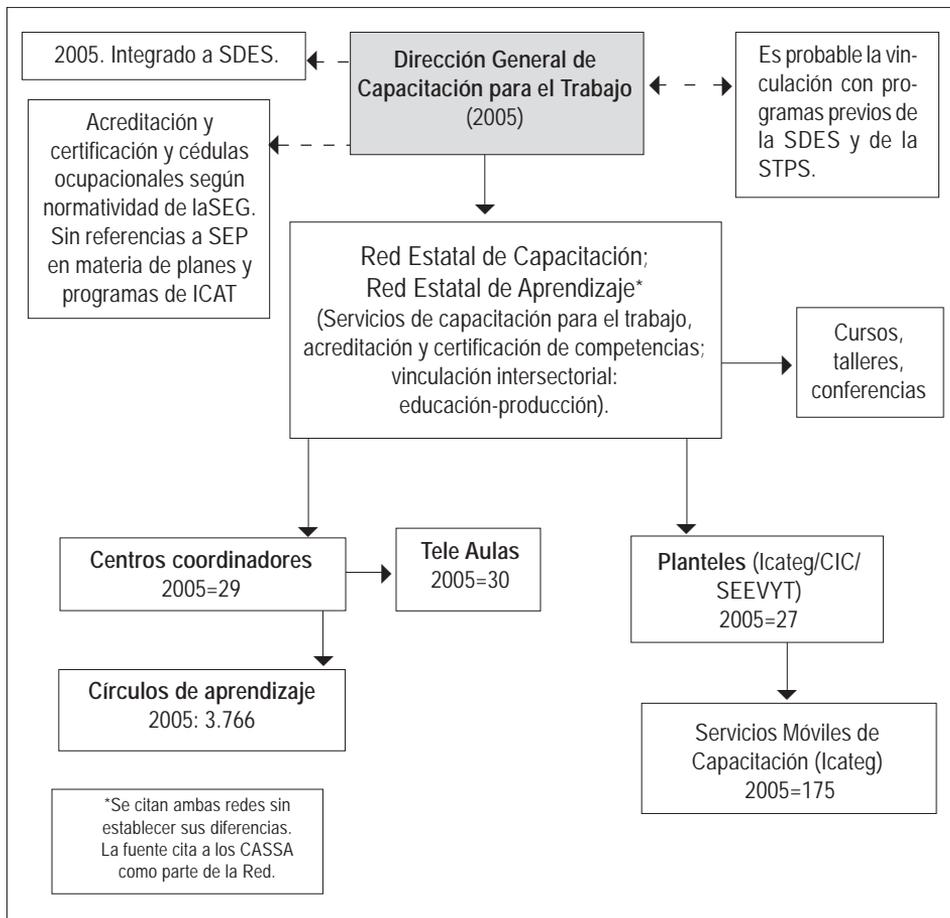


Gráfico 6
Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable



Fuentes: Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato. Informes de Gobierno 1994-2005.

UNIVERSIDAD Y DESARROLLO LOCAL EN LATINOAMÉRICA

María Herlinda Suárez Zozaya

El contexto histórico que ha dado cabida a la sociedad del conocimiento es el de la globalización, respecto de la cual se puede encontrar un vasto espectro de interpretaciones. Esto se debe, entre otras cosas, a que las transformaciones emanadas de la globalización hasta ahora observadas han sido de carácter multifacético y sus repercusiones locales han sido muy diversas. En cada realidad local los efectos de la globalización se expresan de distinta manera y, dentro de un mundo de diversas significaciones, la globalización se ha convertido en una *fuerza* cuya acción va más allá de las voluntades de los actores individuales o colectivos locales quienes, por no contar con el *poder* para contrarrestar los imperativos de la globalización, reaccionan de maneras que no les son favorables.

En la llamada *sociedad del conocimiento* existe sin embargo un *poder* que habiéndose sumado a las representaciones de la globalización puede ofrecer resistencia a sus imperativos, dando a los individuos y colectivos locales la posibilidad de que sean ellos mismos los que dirijan los cambios que ocurren en sus vidas y en sus territorios. Este poder es precisamente el conocimiento y, por ello, sus formas y procesos de producción, transmisión, innovación y apropiación se han convertido hoy en “bienes” deseados. Como nunca antes, en la actualidad los procesos de justicia o injusticia social están vinculados a las desigualdades en cuanto a la *participación* en el conocimiento. De hecho, toda sociedad local que hoy busque una inclusión digna en el mundo global tiene que atender, de manera prioritaria, los procesos de adquisición, producción, innovación y aprovechamiento del conocimiento, ya que estas actividades están directamente relacionadas con la inclusión, o no, de la localidad a la sociedad del conocimiento y en el papel que ocupa en el contexto socioeconómico globalizado.

Desde siempre, la legitimidad y la identidad de la universidad se han construido a partir de su vinculación con la adquisición, producción e innovación del

conocimiento, por lo que resulta lógico que en los tiempos que corren esta institución esté siendo llamada a dinamizar el desarrollo local. Pero, para que la universidad latinoamericana pueda ser protagonista del desarrollo local es necesario llevar a cabo procesos de reorganización académica o administrativa y reformulaciones políticas y económicas profundas. Para empezar, es necesario comprender algunos conceptos e ideas involucrados en la estrategia del desarrollo local.

I. DEFINICIONES E IDEAS

1. Lo “global” del desarrollo local

La estrategia del desarrollo local tiene sustento en los impactos de la globalización sobre la diversidad de los territorios y la vida que en ellos ocurre. El término globalización se significa por su vínculo con la idea de *globo*, utilizado en su relación con el planeta Tierra. A través de este vínculo, la globalización remite a la representación de eventos y fenómenos que tienen lugar en la totalidad del planeta aludiendo a que su afectación espacial tiene un carácter general. De hecho, “lo global” no tiene referencia histórica, sino que es meramente una dimensión espacial que, sin el reconocimiento de límites ni fronteras, pretende englobar a todos los territorios del mundo.

Junto con la pretensión de ser un proceso global, y por tanto homogeneizante e integrador de territorios y sociedades, la globalización suele presentarse como posibilidad de trascender límites y fronteras y de reubicación regional. Su propuesta es hacer a un lado la historia para que, por esa vía, localidades y regiones logren una nueva integración. El caso de México es un claro ejemplo de cómo la globalización plantea sus ofertas de re-localización: a nuestro país se le ha ofrecido la posibilidad de situarse geográficamente en el “norte”, en alianza comercial con dos de los países más desarrollados del mundo. El precio que debe pagar por reubicarse es romper con tradiciones y proyectos propios, a fin de lograr la integración “funcional” con Canadá y los Estados Unidos. Independientemente de la viabilidad de esta propuesta, ¿qué tipo de desarrollo es el que México puede alcanzar si a cambio debe pagar con la desvalorización de lo propio?

La reflexión de lo anterior implica la necesidad de una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes globales. Para el desarrollo local “lo global” aparece, entonces, como *contexto* (con=junto; texto=textere=entramado, trama,

tejido) impuesto, por lo que no puede no tomarlo en cuenta. Sin embargo, dentro del contexto de la globalización, las localidades pueden actuar, a través de sus actores (empresarios, gobiernos, organizaciones e instituciones) y agentes, para dar dirección propia a su historia. Para actuar de esta forma, el conocimiento resulta un instrumento poderoso y la universidad un actor estratégico.

2. Lo “local” del desarrollo local

Resulta interesante comenzar este apartado refiriéndonos a las definiciones que sobre el concepto de localidad se han hecho para captar información de la población en los territorios. Si tomamos como ejemplo las definiciones usadas por los censos de población y vivienda que se levantan en México cada 10 años, encontramos que en el censo de 1950 se define como localidad: “todo sitio o lugar que tenga 1) edificios, casas, chozas, construcciones de cualquier clase, más o menos agrupadas; 2) que esté habitada permanentemente, periódica o transitoriamente o que haya sido habitada; 3) que tenga nombre; y 4) que tenga una categoría política basada en la ley o la costumbre”. En 1960 se mantuvo esa definición agregándole al inciso 1: “o formando bloques o manzanas”.

En esta fuente de información, la definición de localidad cambió de forma significativa en 1980, cuando se la definió como: “una vivienda o conjunto de viviendas que están cercanas unas a otras y donde por lo menos una esté habitada; además, el lugar es reconocido comúnmente por un nombre dado por la ley o la costumbre (nombre regional)”. Para el censo del año 2000 la definición que se utilizó fue: “todo lugar ocupado por una o más viviendas habitadas. Este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre”.¹

Si se utiliza la definición censal del año 2000 para dar cuenta de la dinámica de crecimiento del número de localidades en México durante el quinquenio que va de 1995 al año 2000, resulta que en ese lapso se crearon en promedio ¡30 localidades por día! Tal estadística deja claro que, cuando se habla de desarrollo local, no quiere decir que nos estemos refiriendo al concepto censal de localidad. Entonces, ¿cuál es la localidad a la que se debe la universidad?

Todos los estudiosos del tema de desarrollo local coincidimos en que el enclave territorial es una exigencia de “lo local”. Los límites de este enclave se encuentran en el concepto de *proximidad*, por lo que el desarrollo local alude a

1 Un análisis de los cambios del concepto de localidad y de sus implicaciones en la enumeración de localidades puede verse en Consejo Nacional de Población (Conapo). “Distribución de la población en México por tamaño de localidad”, octubre de 1995, inédito.

territorios *cercanos* pero que no están definidos *a priori*, sino que son básicamente una *construcción social*. El establecimiento de espacios y escalas pertinentes a los territorios es clave para el establecimiento de “lo local”. Sin embargo, las exigencias de “proximidad” o cercanía no responden a medidas determinadas dadas de antemano, sino a la construcción y reconocimiento de “lo local” como una densidad de *poder social* proyectada en espacios de comunicación, historias, identidades y horizontes de futuro compartidos.

Es justamente de la construcción y del reconocimiento del poder de la localidad de donde emana la posibilidad del desarrollo local, ya que de este poder surgen y se recrean las identidades y voluntades colectivas (locales) necesarias para la apropiación y participación compartida de derechos, responsabilidades y proyectos que sustentan este tipo de desarrollo. Así, “lo local” del desarrollo local, del cual participa la universidad, es un “poder territorializado” que busca orientar procesos de transformación local para proyectarse en el mundo. Hay que poner una alerta en el hecho que la universidad constituye una institución cuyo asiento ha sido predominantemente urbano y que las localidades menos urbanizadas corren el riesgo de no quedar comprendidas en el espacio “local” de las universidades. Para evitar que esto sea así, la estrategia del desarrollo local pondera la participación de las universidades públicas, nacionales y estatales (provinciales), pues por su propio carácter se deben al interés general y no solo a intereses privados.

3. El “desarrollo” del desarrollo local

En los siglos XVIII y XIX, el término “desarrollo” se asoció con la palabra “evolución”. En el siglo XX, el concepto se vinculó a la idea de “mejora” y se relacionó directamente al crecimiento económico y a la prosperidad social. Tras la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo se convirtió en eje central de políticas nacionales y regionales y de las declaraciones internacionales de acción cooperante. En la década de los cuarenta, en Latinoamérica da comienzo la retórica desarrollista, apoyada en “la fe ilimitada en el progreso, el aumento de la producción y la introducción de tecnologías más eficientes”. Bajo la sombra de esta retórica, el concepto de desarrollo deviene en mero crecimiento económico, para el que el tema hegemónico fue el crecimiento, no la distribución.

El esquema del desarrollismo consideró que el crecimiento económico no tenía límites. La urbanización, la linealidad y la continuidad de las tendencias –pensadas como irreversibles–, así como la idea de que el desarrollo debía ser

alcanzado por todos los países y grupos sociales, se convirtieron en elementos definitorios del concepto de “desarrollo”. Pero para finales de los años setenta, ante los ya claros signos de crisis del modelo desarrollista, esta concepción perdió adeptos y se derrumbó la confianza que muchos tenían en él. Ante la carencia de sentido de la concepción “tradicional”, desde distintos escenarios comenzaron a gestarse nuevos enfoques: “desarrollo comunitario”, “desarrollo participativo”, “desarrollo social”, “desarrollo humano”, “desarrollo sostenible”, “desarrollo integral” y “desarrollo local”. Ahora, ya queda claro que el concepto de desarrollo, por sí mismo, apenas aporta un significado y que, si no viene acompañado por adjetivos, su sentido, si bien está vinculado a un proceso de búsqueda de “mejoría”, se ve suspendido en el vacío y ligado a la desconfianza que genera no conocer “sus apellidos”. De ahí que el desarrollo precise, hoy, tener referencias específicas que lo perfilen respecto de los colectivos y las realidades concretas que orientan sus objetivos.

Así, el tema del desarrollo local se refiere justamente a un tipo de desarrollo cuya realidad, objetivos, actores y sujetos están “localizados”. La confianza que puede tenerse en su efectividad deviene de haber sido concebido como un *desarrollo endógeno* que añade a las estrategias de desarrollo la dimensión territorial. Al ser un desarrollo endógeno, su consolidación requiere de la *participación colectiva* de los actores que integran la sociedad local: empresarios privados, sector político-administrativo, organizaciones civiles, iglesias, universidades, etc. El desarrollo local, más que un paradigma, es *una estrategia de intervención, consciente y explícita, vinculada con un proyecto compartido y con identidades y voluntades fincadas, principalmente, en los valores de solidaridad y responsabilidad de agentes y actores con un territorio dado.*

Entonces, cuando desde el paradigma del desarrollo local se pondera el papel de la universidad, el propósito es inaugurar una nueva etapa del desarrollo en Latinoamérica, concibiendo, por primera vez desde que en la región existe la universidad, que el conocimiento debe servir tanto a “lo privado” como a lo público”, con el fin de darle competitividad a la región y a sus localidades, tanto en términos económicos como de calidad de vida. Se hacen entonces coherentes dos postulados vertebrales que han estado presentes en la vocación de la universidad latinoamericana en el siglo XX y en lo que va del XXI: satisfacer democráticamente las aspiraciones sociales de la población y promover, al mismo tiempo, el desarrollo económico.

4. Los “agentes” del desarrollo local

El término “agente” social se utiliza para referirse a los hombres y mujeres que se constituyen *racionalmente* en *mediadores* del desarrollo local, es decir, en “vehículos humanos” o “gestores” de este tipo de desarrollo. Cualquier persona, independientemente de sus características demográficas, económicas, culturales y sociales, puede ser agente de desarrollo local. El requisito es que tenga las capacidades, las competencias y las habilidades requeridas para contar con el reconocimiento y la confianza de sus conciudadanos, procurándole una posición social estratégica y asegurando que sus ideas y acciones tendrán pertinencia.

El ejercicio de las capacidades del agente de desarrollo local está vinculado con la gestión incluyente. Los agentes de desarrollo local deben situarse en el contexto de las redes sociales, como recurso accesible para establecer, fortalecer y hacer eficientes lazos sociales. La actuación colaborativa es, si duda, la capacidad más destacada de este tipo de agente, quien establece con la sociedad local relaciones democráticas en las que cada una de las partes pone lo mejor de sí, respetando al otro. De lo que se trata es que el agente, empleando su propio poder de experto, muestre a las personas, organizaciones e instituciones de la localidad opciones diversas y fundadas entre las cuales puedan optar. Las principales funciones de un agente de desarrollo local son:

- Ayudar a desarrollar en su localidad una visión de futuro compartido.
- Facilitar una dirección compartida entre personas, organizaciones e instituciones.
- Promover el trabajo en torno a objetivos comunes, conforme a equipos, dando coherencia desde su ejemplo y transmitiendo valores (confianza en las capacidades, respeto por la autonomía, solidaridad, etcétera).
- Generar o ayudar a propiciar contextos emocionales que den energía y confianza, transmitiendo inspiración (optimismo, ideas, ganas de actuar).
- Escuchar inquietudes y ayudar a re-situirlas para que sean los propios participantes quienes las evalúen.
- Estar dispuesto al cambio y ayudar además a que las personas, organizaciones e instituciones también lo estén.
- Tener y fomentar la capacidad de reflexión y flexibilidad en relación con nuevos elementos de contexto.
- Transferir vínculos hacia otros espacios de relevancia para las personas, organizaciones e instituciones.

Los agentes de desarrollo local deben contar con conocimiento. Principalmente deben conocer acerca de la historia de su localidad, los procesos psicosociales, culturales y económicos que se viven en ella. Deben, además, entrenarse en habilidades básicas para la conducción de grupos, metodologías de diagnóstico de corte etnográfico, competencias para la comunicación interpersonal en contextos de interculturalidad y estrategias de resolución de conflictos, como elementos mínimos para un buen ejercicio de su trabajo. Es importante que los agentes de desarrollo local tengan claro que su trabajo e identidad no deben girar en torno a “la salvación”, sino a la consecución de un *proyecto político* de desarrollo local. A la universidad corresponde formar hombres y mujeres con tales capacidades, competencias y habilidades unidas a las de generar y aprovechar el conocimiento y la información con fines de desarrollo endógeno.

5. Desarrollo local: elementos conceptuales

Es bueno repetir que el desarrollo local no deja fuera los contextos en los que se maneja: región, nación y sobre todo globalización, y que se refiere a un desarrollo territorializado, de una sociedad concreta. Que de lo que trata este tipo de desarrollo es de aprovechar y potenciar las capacidades estratégicas endógenas para insertarse de manera digna (competitiva y con calidad de vida) en el mundo globalizado. Y que, para lograr este tipo de inserción, el conocimiento destaca entre las capacidades estratégicas que deben aprovecharse y potenciarse.

El desarrollo local es un proceso que requiere actores y agentes de desarrollo. Se orienta a la cooperación y negociación entre éstos. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso. Para que el desarrollo local sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extralocales. El conocimiento de la historia de la localidad, del sistema de relaciones sociales de identidad cultural y de los papeles que han desempeñado los diferentes actores sociales es relevante para evaluar el punto de partida y tener en cuenta limitantes y potencialidades para la implementación de un proyecto común de desarrollo. También es necesario poner atención en las historias y tendencias de los procesos nacionales y regionales, así como en la globalización. La propuesta del desarrollo local se refiere a una sociedad volcada a alcanzar los intereses propios, pero manteniéndose abierta a los intereses y experiencias de otros.

Una de las diferencias del desarrollo local respecto del desarrollo sin apellido es el reconocimiento de que la realidad es diversa. El desarrollo local recupera el valor de las particularidades e identidades territoriales y se concibe a sí mismo como un instrumento de gestión de las diferencias, sin que por ello se acepte tener una visión compensatoria de descentralización, tan propia de los procesos de reforma del Estado. En palabras de Enrique Gallicchio:

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como mejorar la capacidad de control de excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa, entonces, por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar la vida de sus habitantes.

Así, para la universidad el desafío consiste en: a) producir la información y el conocimiento pertinentes; b) formar agentes capaces de generar y aprovechar tal conocimiento e información con fines de desarrollo endógeno y c) construir y ser parte de redes, locales, nacionales, regionales e internacionales que garanticen que la información y el conocimiento fluyan de tal forma que *todos*, en la localidad, tengan acceso a ellos.

6. Conocimiento vs. información

Ya que hemos dicho que el conocimiento es un poder fundamental para lograr el éxito de la estrategia del desarrollo local, resulta conveniente incluir aquí un apartado destinado a definir este concepto y a diferenciarlo del de información ya que, ciertamente, información y conocimiento son dos cosas distintas, vinculadas ambas con el quehacer de la universidad. La información es un bien y el conocimiento es una capacidad, aunque también se le considere como bien. Ambos son de importancia estratégica para el desarrollo local.

La *información* es un conjunto de datos. Las siguientes son algunas de sus características:

- Su naturaleza es intelectual, inmaterial, aunque se registre y presente en soportes físicos.
- No es un recurso escaso, sino que cada vez es más abundante; se puede considerar que su cantidad llega a ser ilimitada.
- Puede ser compartida sin disminuir su utilidad para ninguna de las personas que la utiliza.

- Se enriquece con el intercambio de ideas entre sus usuarios.
- No exige un uso excluyente; la pueden utilizar varias personas a la vez, salvo cuando su valor está precisamente en la privacidad y exclusividad.
- No se destruye con el uso.
- Sufre la obsolescencia con el paso del tiempo.

Por su parte, el *conocimiento* siempre es una elaboración personal. Dos personas, y hasta una misma en dos momentos dados, pueden derivar conocimientos diferentes de la misma información, ya que el conocimiento es fruto de las asociaciones que el cerebro humano es capaz de hacer. Por tanto, el conocimiento supone más que la información de la que hemos partido para construirlo.

Desde una perspectiva socioconstructivista, el conocimiento es una construcción subjetiva que no existe fuera de la mente humana. El conocimiento está íntimamente relacionado con la información y con el aprendizaje. Éste se realiza mediante la interacción social y, después, en el plano intrapersonal. Y es que la comunicación, el diálogo, motivan la pregunta y la reflexión, ambos momentos necesarios para el proceso de construcción del conocimiento. Se revela, entonces, que tanto la producción de conocimiento como el desarrollo local son procesos político-culturales,² más que económicos, en sentido estricto. Desde esta perspectiva, la participación de la universidad en el desarrollo local resulta muy importante ya que, por más que se trate de dar a esta institución una encomienda económica, su vocación, ante todo, es político-cultural, por estar en su esencia el fin educativo.

II. UNIVERSIDAD Y DESARROLLO LOCAL

Dijimos al inicio de este artículo que para que la universidad latinoamericana pueda ser protagonista del desarrollo local es necesario llevar a cabo procesos de reorganización académica o administrativa y reformulaciones políticas y económicas profundas. Entre ellas, es necesario que el desarrollo local se instale en la universidad como una de sus responsabilidades públicas. Así, pues, la estrategia del desarrollo local está vinculada con una de las grandes tensiones que hoy tienen lugar en las universidades latinoamericanas: la definición de “lo público”.

En relación con esta cuestión, debe advertirse que en la actualidad hay una movilidad histórica en la oposición público-privado que convoca a replantear

| 2 Desde un paradigma sociocultural, estos procesos podrían calificarse como “comunicativos”.

los espacios de acción estratégica de lo estatal desde lo local, comprendiendo, sin embargo, que “lo público” no solamente convoca lo estatal, sino que va más allá y se sitúa en la connotación del interés común y de lo que incumbe a todos. Es evidente que siendo el desarrollo local algo que incumbe a todos, cuando menos a todos los de la propia localidad, la universidad debe entenderlo como tal y crear en su seno una “conciencia colectiva” que se perciba a sí misma y sea reconocida como *actor* que interviene de manera concreta, firme y pública en este tipo de desarrollo. De lo que se trata, entonces, es de pensar y practicar modos en que la universidad puede contribuir, junto con otros actores de la localidad, en la reconstrucción de una esfera pública radicalmente democrática. Por la importancia de su quehacer, esta institución tiene que desempeñar un papel central en la vida de la localidad, de cara a afrontar problemas y condiciones globales.

Pero, hoy, en el contexto del desarrollo local, vinculado a las exigencias de la globalización, lo público convive y se entrelaza con el concepto de “los públicos”. Ya comentamos que “lo público” tiene que ver con lo común, con lo estatal, con el interés compartido, con lo accesible. En cambio, “los públicos”, como concepto, tiene un doble sentido de totalidad social y a la vez de audiencias concretas.³ La idea central es que los públicos son formas elusivas de agrupación social que se articulan reflexivamente en torno a discursos específicos. Desde esta perspectiva, la multiplicidad de públicos es preferible a una única esfera pública que no dé cabida a la aparición de esferas públicas no estatales surgidas de iniciativas de la sociedad civil. Entonces, la estrategia del desarrollo local exige que la universidad participe en una nueva esfera pública en la que el trabajo académico de investigación y docencia que realiza debe contemplar, entre sus prioridades, la atención de las demandas y las necesidades de los múltiples y diversos *públicos*. Esto, entre otras cosas, significa abrir la universidad más allá de la atención a sus públicos tradicionales, permitiéndoles tomar un papel activo en la determinación del quehacer universitario. O sea, se trata de establecer nuevas formas de relación entre la universidad y la sociedad, no necesariamente mediadas por el Estado ni por identidades institucionales.

Sin duda, la perspectiva de la atención a múltiples y diversos públicos universitarios ubica a la universidad en lo que se ha llamado el contexto de “la supercomplejidad” (Barnett, 2002). Siendo éste el contexto, los públicos de esta institución no se restringen a “los estudiantes” que se preparan para ser profesionistas o a obtener un grado. Tampoco a grupos de académicos, de fun-

3 El discurso de “los públicos” sin duda enriquece la concepción de “lo público”. Sin embargo, las ciencias sociales deben mantenerse alerta, ya que este discurso tiende a disolver el análisis del conflicto y, por tanto, a no enterarse del problema de las “clases”.

cionarios públicos o de empresarios que determinan temas y problemas de investigación y, por tanto, el conocimiento que se produce. Ahora, bajo el enfoque de la complejidad, se espera que la universidad atienda las demandas de educación y conocimiento de personas y organizaciones que bajo diversas identidades, y por motivos diferentes, buscan educarse y tener acceso a determinado conocimiento e información: mujeres, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios, profesionistas, desempleados, jóvenes, indígenas, etc., que actúan en los ámbitos internacional, regional, nacional y local. El problema que enfrenta aquí la universidad es que las demandas de educación y de conocimiento no suelen presentársele como parte de una estrategia concertada de desarrollo local, sino que los diferentes “públicos” disputan entre sí la posibilidad de ocupar un lugar en el seno de la universidad: proyectos ambientales, de problemas de juventud, de asuntos indígenas, de gobernabilidad, del empleo, de agua, etc., problemáticas que pueden estar todas referidas al desarrollo local, pero que compiten entre sí en sus demandas a la universidad en cuanto a formación de recursos y producción de conocimientos. Ciertamente, esto difícilmente redundará en un desarrollo local exitoso.

De este modo, se torna evidente que, para que la universidad atienda el desarrollo local como parte de sus responsabilidades públicas, es necesario, primero, que el mismo desarrollo local sea concebido y actuado como un proyecto público, es decir, de interés común, surgido de la concertación entre los diferentes públicos, los cuales, junto con la universidad, se identifican y actúan como actores del desarrollo local. Así, la relación universidad-localidad deviene en *ethos*, signado con un proyecto público de desarrollo local que sitúa a la universidad en el centro de la estrategia. A su vez, el proyecto de desarrollo local se sitúa en el seno de esta institución (figura 1).

Hemos llegado aquí a un tema crucial en lo que se refiere a la participación de la universidad pública en el desarrollo local: la autonomía. Lo que parece claro es que la situación presente obliga a esta institución a repensar y reformular los modelos históricos de su relación con la sociedad (localidad) pero, para que esto no resulte en una acción social y políticamente regresiva, lo necesario es mantener una tensión entre la especificidad del trabajo académico que debe ser autónomo y su instrumentación. Esta tensión no podrá resolverse en favor del desarrollo local si la universidad no se constituye, ella misma, haciendo uso de su autonomía, en actor activo (agente) del desarrollo local.

Figura 1
Ethos de la relación Universidad y desarrollo local



**1. Educación y trabajo:
ejes de la relación entre la universidad y el desarrollo local**

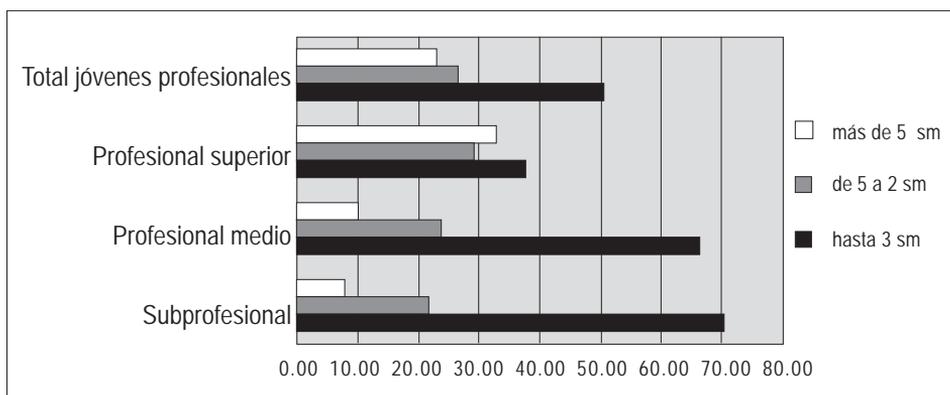
Dado que el conocimiento es el poder fundamental de la época actual y que el empleo constituye uno de los problemas más apremiantes, todo proyecto de desarrollo local debe atender de forma prioritaria la vinculación entre educación y trabajo. De hecho, fuera del marco de referencia del desarrollo local, pero dentro del desarrollo de la región latinoamericana, ya hace más de 10 años que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó el texto *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.⁴ En este

4 CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas.

documento se pondera la vinculación entre recursos humanos y desarrollo y se propone una estrategia educativa para la región que pone énfasis en “la enseñanza básica y media, media vocacional y en el fortalecimiento del desarrollo tecnológico”. Según se menciona, la estrategia se articula en torno a objetivos (ciudadanía y competitividad), a criterios inspiradores de políticas (equidad y desempeño), y a lineamientos de reforma institucional (integración nacional y descentralización). Como puede leerse, esta estrategia de la CEPAL no considera prioritaria la educación que imparte la universidad ¿La razón?: el enorme rezago educativo que existe en Latinoamérica. Y es que, desde la perspectiva de la CEPAL, dadas las condiciones de pobreza que imperan en la región, la educación que ofrece la universidad resulta un lujo. Detrás de esta perspectiva está, sin duda, la falacia del trabajo por el trabajo mismo.

No ha sido tan solo desde la CEPAL que ha salido la idea de que en la región latinoamericana y para el desarrollo de sus localidades, la universidad no es una prioridad educativa. No es éste el lugar para criticar, de manera amplia, esta perspectiva, que asume que orientando a los jóvenes hacia carreras subprofesionales y técnicas podrán tener mayores beneficios laborales. Baste con observar las figuras 2 y 3 para refutarla. Los datos que dan cuenta de los salarios percibidos por los jóvenes, según niveles educativos, muestran que lo frecuente es que los profesionistas reciban mejor remuneración por su trabajo y los datos referidos a

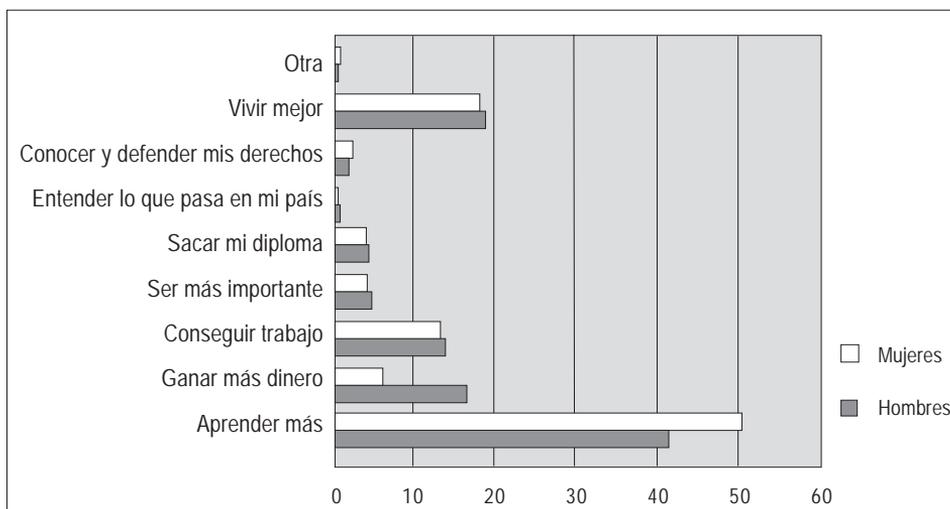
Figura 2
Porcentajes de jóvenes profesionales por rangos de ingreso, según nivel profesional



Fuente: INEGI, STPS, ENE 2000, CD.

las razones por las que los jóvenes buscan educarse permiten observar que los motivos más frecuentes son: 1) el deseo de incrementar los conocimientos y 2) mejorar la calidad de vida (Suárez, 2005). Esto significa que los jóvenes mexicanos saben que la educación no debe estar solamente al servicio de las necesidades del empleo, ya que no es el trabajo, por sí mismo, el que permite la realización humana, la inserción social y la calidad de vida. De hecho, la mirada a la educación y al trabajo desde el desarrollo local implica tomar en cuenta esto.

Figura 3
Razón por la cual querrían los jóvenes seguir estudiando



Fuente: CIEJ_IMJ, ENAJUD 2000.

Por supuesto, no se debe olvidar que, en la mayoría de las localidades situadas en la región latinoamericana, las realidades son de pobreza y que no existen las condiciones básicas para hacer frente a las exigencias de la globalización, fuera de los contextos de necesidad. Los índices de desempleo y, sobre todo, el empleo precario son muy altos y el capital internacional empuja a los países latinoamericanos a convertir la pobreza en fuente de competitividad. En este aspecto, el riesgo de las intervenciones de desarrollo en el plano local que ponen el énfasis en cumplir prioritariamente las necesidades impuestas por los capitales llevan a perder el verdadero sentido de este tipo de desarrollo que, como ya dijimos, debe enfocarse en la construcción de las capacidades necesarias para

que, en el ámbito local, se produzcan sociedades que erradiquen la pobreza y proyecten su destino en torno a la calidad de vida. Por ello, propuestas como la de la CEPAL, que priorizan la dotación de competencias básicas y técnicas a la población son importantes, pero no suficientes, ya que dejan de lado la posibilidad de remontar la pobreza que en la región se ha vuelto ya estructural. Queda claro que no debe haber un divorcio entre las políticas públicas locales de formación para el empleo y la universidad. De hecho, incluso el vínculo debe ser fortalecido. La pregunta es ¿cómo?

2. El “trabajo decente” y la universidad

Desde el marco conceptual planteado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el término “trabajo decente” expresa el objetivo de estructurar el trabajo humano en relación con derechos y protección social, tomando en cuenta el desarrollo sostenible y el crecimiento de la empresa y del empleo. La OIT pondera el logro de la productividad del trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana y se preocupa no solo por los asalariados, sino también por todos los trabajadores, independientemente de si se encuentran ocupados en el sector formal o en el informal de la economía e incluso por los desocupados. Se establecen cuatro objetivos básicos: 1) promoción del empleo, 2) respeto a los derechos fundamentales en el trabajo, 3) extensión de la protección social, y 4) el fortalecimiento del diálogo social. De lo que se trata, entre otras cosas, es de ensanchar el mundo del trabajo y no solo de limitarlo o regularlo. Con estas perspectivas se pone énfasis en la importancia de los programas educativos a los que se relaciona con una multiplicidad de públicos y ya no solo como antaño con los trabajadores.

Es interesante notar que la perspectiva del trabajo decente deja atrás la sospecha de que la educación no tiene efectos positivos en el mundo del trabajo. Sin duda, lo que explica la vuelta a la valoración favorable de la educación es su relación con el conocimiento, que en la nueva sociedad se ha convertido en un bien muy apreciado.

Para no provocar malos entendidos, hay que advertir que la afirmación de que la universidad debe ser un actor principal del desarrollo local no significa que se piense que todos los habitantes de una localidad deban asistir a esta institución como alumnos de programas educativos tradicionales, y mucho menos ser profesionistas. Se trata de que la universidad atienda, de acuerdo con proyectos de desarrollo local, las necesidades de información, conocimiento y edu-

cación de todos los grupos sociales de la localidad, a través de modalidades novedosas y accesibles. En este sentido, hay experiencias que muestran que, al ofrecer educación superior de la mejor calidad a los grupos tradicionalmente excluidos de los estudios universitarios (indígenas, desempleados, pobres, jóvenes, mujeres, etc.), las personas logran hacer frente a problemas de autoestima, reclusión a la vida privada y violencia personal, familiar y social. De hecho, los resultados obtenidos muestran que, al adquirir habilidades comunicativas y de reflexión crítica, los individuos desarrollan creatividad y autonomía y se adhieren al paradigma del desarrollo local. Por si fuera poco, ya hay resultados estadísticos que permiten afirmar que acceden a trabajos decentes. No es este el lugar para explayarnos en el estudio de casos de desarrollo local en el que participen conjuntamente la UNAM y la Universidad de Chicago con personas de origen latinoamericano que habitan en la ciudad de Chicago. Baste con remitir a los interesados a consultar la información sobre esta *experiencia exitosa*, que se encuentra reportada en la siguiente dirección electrónica:
prairie.org/index.cfm/.../2005SpanishLanguageOdysseyProject.cfm

A MANERA DE CIERRE

Ahora que en casi todos los países de Latinoamérica el Estado ha debilitado su papel central y protagónico en las acciones políticas de concertación social, descuidando su responsabilidad con el bienestar de todos, otros actores sociales están tomando la conducción pública; para hacerlo, estos actores deben tener capacidades. El conocimiento se ha convertido en una capacidad fundamental, por lo que la universidad ha visto que se incrementan las demandas que le hace la sociedad, particularmente en lo que se refiere a su participación en el desarrollo local. Siendo la globalización el marco obligado de este tipo de desarrollo, la participación de la universidad es necesaria para que los conocimientos locales se entretujan con pensamientos universales que los coloquen en un diálogo entre iguales que produzca conocimiento local pertinente. Asimismo, puesto que la sociedad compleja es la realidad del desarrollo local, se hace necesaria la concertación entre actores para producir el encuentro social en torno a un proyecto público que permita que el conocimiento sobre el desarrollo local y sobre las problemáticas específicas de la localidad, así como la formación de agentes ocupen un lugar en el seno de la universidad, cuando menos dentro de las de carácter público. Sin duda alguna, entre las problemáticas específicas más importantes de las localidades latinoamericanas y, por tanto, de los proyectos de desarrollo local

de la región, destaca la referida al trabajo. Comprender que este problema no se resuelve a través del empleo precario, sino que es necesario poner la mira en el trabajo decente es un requisito del desarrollo local. Por ello, debe quedar claro que la ampliación del acceso a la universidad y la diversificación de los públicos universitarios, cuando menos en Latinoamérica, es una exigencia que debe estar contemplada como tal en el proyecto que sustente la voluntad social de abrazar el desarrollo local como estrategia para darle a la región competitividad, no solo en términos económicos sino, sobre todo, de calidad de vida.

Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (1999) *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Arocena, José (1995) *El desarrollo local como desafío contemporáneo*. Montevideo: CLAEH; Nueva Sociedad.
- . (1999) Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización. En: Marsiglia, Javier (Ed.) *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo: CLAEH.
- Barnett, Ronald (2002) *Claves para entender la universidad en una era de supercomplejidad*. Girona: Pomares.
- Bervejillo, Federico (1999) Reinención del territorio. Los agentes de desarrollo, entre el conocimiento y el proyecto colectivo. En: Marsiglia, Javier. (Ed.) *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo: CLAEH.
- Castoriadis, C. (1997) *El avance de la insignificancia*. Buenos Aires: Eudeba.
- CEPAL; UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL; UNESCO. (Libros de la CEPAL, 33)
- Galliccio, Enrique (2004) *El desarrollo económico local en América Latina. ¿Estrategia económica o de construcción de capital social?* Seminario Gobierno Local y Desarrollo, Barcelona.
- Hopenhayn, M. (2005) Tensiones y paradojas en América Latina. *Revista TodaVía. Pensamiento y Cultura en América Latina*. n. 10. Buenos Aires, Fundación OSCE.
- Marsiglia, Javier; Pintos, Graciela (1999) El desarrollo local como desafío metodológico. En: Marsiglia, Javier (Ed.) *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo: CLAEH.
- OIT (2004) *Un buen comienzo: trabajo decente para los jóvenes*. Ginebra: OIT. Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir.
- Ramírez, Blanca Rebeca (2003) *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*. México: UAMX; Porrúa.
- Suárez, María Herlinda (2005) *Jóvenes mexicanos en la feria del mercado de trabajo. Conveniencias e inconveniencias de tener educación superior*. México: UAMX; Porrúa.

LAS PROFESIONES EMERGENTES EN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO TRABAJOS ATÍPICOS: “Los autónomos de segunda generación”

*Cristina Girardo*¹

Algunas investigaciones realizadas en América Latina en torno a las características de los trabajos atípicos (CEPAL, 1997) pusieron de manifiesto que hay condiciones que revelan una nueva forma de organización del empleo en años recientes. Destacan la incertidumbre de los puestos de trabajo, ya no percibidos para toda la vida, característica del modelo de organización anterior conocido como fordismo. Asimismo, se señaló la flexibilización de los contratos con salarios y sistemas de seguridad distintos y la prolongación de la jornada de trabajo por razones de aumento de la productividad. En este sentido, fue una forma de acercarse a las peculiaridades del trabajo atípico desde un punto de vista jurídico y organizativo (Abramo, 1997; Bucheli y Furtado, 1998; Guerra 1994, 1995).

Existen, asimismo, otras formas de acercarnos al estudio de esta transformación del trabajo (Barbieri, 1998a, 1998b; Bertolini, 2002; Bologna y Fumagalli, 1997; Carnoy, 2000; Castel, 1997; Gorz, 1992; Semenza, 2000), que ponen de manifiesto la atipicidad del mismo desde otros parámetros de estudio. Son trabajos denominados atípicos porque responden a otra estructura de producción (Accornero, 1998), porque emergen nuevos perfiles profesionales, porque abren nuevos nichos ocupacionales (Morgenstern, 2000). Pero también se mantiene su atipicidad fundamentalmente por sus formas particulares de manifestar el empleo (Hopenhayn, 2001; Lyon, 1990; Offe, 1992). Estas formas incluyen también una multitud de situaciones heterogéneas: trabajos por cuenta propia, contratos

| 1 Investigadora de El Colegio Mexiquense.

por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajador familiar sin pago, entre otros, cuyas formas de regulación denotan un aumento de la precariedad y la informalidad.

Sin embargo, frente a este proceso que muestra cada vez más su irreversibilidad y su consolidación, consideramos necesario definir sus características y sus modalidades de existencia, así como dar visibilidad y reconocimiento a todas estas figuras social y laboralmente atípicas que pueden inducir a otras formas de regulación, a través de políticas públicas renovadas, que tengan en cuenta sus condiciones y demanda.

Es evidente que los modelos tradicionales de análisis de las manifestaciones del trabajo ya no pueden interpretar de manera exhaustiva la dinámica que en años recientes caracterizaron el mercado de trabajo de nuestros países. Un mercado en rápida transformación, que mientras asiste a la progresiva erosión de los paradigmas del trabajo tradicional, de él emergen nuevas tipologías ocupacionales. Asimismo, lo que cambió notablemente son los sectores económicos que han dinamizado la economía en los recientes años. Estos sectores cambiarán la estructura del empleo generando otro tipo de demandas. Aparecen así una cantidad de figuras profesionales (con diferentes currículas formativas) que responden a estas nuevas necesidades (sobre todo del sector servicios), cuyas prestaciones son ejercidas y remuneradas bajo lógicas distintas de las del trabajo tradicional.

En este trabajo se abordan las modalidades de trabajo que se generan dentro de un sector poco estudiado por las investigaciones académicas, las organizaciones de la sociedad civil, así como el tipo de profesionales que trabajan dentro de las mismas y los perfiles profesionales emergentes demandados por el sector. Consideramos que estos profesionales conforman una forma atípica, ya sea por su diferencia con los trabajos tradicionales asalariados, así como por su diferencia en ejercicio con las profesiones autónomas liberales.

Uno de los presupuestos que manejamos en este ensayo es la necesidad de conceptualizar estas figuras atípicas de trabajadores, vinculadas sobre todo al sector de los servicios. Si bien existen otras importantes áreas consideradas emergentes como el entretenimiento (De Biase y Garbarini, 2003), la cultura, el turismo, las tecnologías de la información (Callieri, 1998), en este trabajo nos abocamos al estudio de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) por considerarlas un sector que cobra cada vez mayor protagonismo en la prestación de servicios sociales. Visualizar estas profesiones, reconocerlas como “categoría” por la manera en que ejercen su trabajo, puede contribuir ya sea al diseño de una mejor profesionalización, así como a la regularización y normativización de las condiciones con las cuales se manifiestan.

Nuestra hipótesis consiste en señalar que las ocupaciones creadas en las organizaciones de la sociedad civil son profesiones emergentes y que las ocupaciones más tradicionales están experimentando importantes transformaciones. Estos trabajos atípicos, a su vez, se manifiestan con modalidades distintas, una de ellas es el “trabajo autónomo de segunda generación”. Una forma de prestación precaria, que deja a los trabajadores al libre arbitrio del mercado, pero que también oculta, por su falta de regulación y reconocimiento, aspectos que se pueden rescatar como positivos (autoorganización del tiempo y del espacio, creatividad y producción de conocimiento especializado, formas relacionales, cooperativas y comunicativas de trabajo).

Los interrogantes que nos planteamos son ¿cuáles son los sectores económicos que han dinamizado la economía en estos últimos años? ¿Qué entendemos por trabajos atípicos en la actual coyuntura económica? ¿Qué tipo de demanda generó la descentralización del Estado para las OSC? ¿Cuáles son las peculiaridades de estas organizaciones? ¿Qué tipo de perfiles o profesionales trabajan para este sector? ¿Qué otro tipo de profesionales demandan para responder a nuevas necesidades? ¿Cuáles saberes, competencias y habilidades? ¿Cuáles son las connotaciones del “trabajo autónomo de segunda generación”? ¿Cuáles políticas se necesitan implementar para su regularización?

La exposición se despliega de la siguiente manera. El primer apartado expone en forma breve los cambios del modelo de producción en los años de la década de los noventa, que han moldeado la relación de demanda y oferta de trabajo. El segundo proporciona la conceptualización de lo que consideramos trabajos atípicos. Posteriormente, en el tercer apartado nos adentramos en las características de las OSC. En el cuarto abordamos el tema de los perfiles profesionales y las profesiones emergentes que trabajan para el sector. Por último, conceptualizamos una de las modalidades que trabajan en el sector, “los trabajadores autónomos de segunda generación”, y se exponen las principales conclusiones de este trabajo.

El contexto en que se ubica esta investigación es particularmente la realidad mexicana, y el horizonte temporal corresponde a los diez años más recientes, momento en el cual se vienen consolidando procesos tales como la descentralización de los servicios por parte del Estado y el cambio organizacional y cultural de muchas organizaciones de la sociedad civil.

Los cambios en la estructura productiva

En México la estructura productiva estuvo sujeta a grandes transformaciones que han generado cambios en la estructura del empleo. Si tomamos como referencia los años comprendidos entre 1995 y 2003, observamos que la mayor parte de la generación de valor agregado proviene de tres actividades clave: primero, Servicios Comunales, Sociales y Personales (28.6%); segundo, Comercio, Restaurantes y Hoteles (24.3%), y, tercero, la Industria Manufacturera (17.2%). De todas éstas, la que más logró aumentar la participación en el empleo fue la primera.

Cuadro 1
Población ocupada y participación
en nueve grandes divisiones económicas, 1995-2003

| Gran división | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2002 | 2003 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sector agropecuario y pesca | 24.7 | 22.5 | 24.2 | 20.3 | 21.0 | 18.1 | 18.5 | 16.8 |
| Minería | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.3 |
| Industria manufacturera | 15.3 | 16.4 | 16.8 | 18.1 | 18.8 | 19.4 | 17.7 | 17.2 |
| Construcción | 5.4 | 5.1 | 4.7 | 5.5 | 5.5 | 6.5 | 6.4 | 6.8 |
| Electricidad, gas y agua potable | 0.2 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 23.0 | 21.9 | 21.5 | 22.4 | 21.5 | 22.3 | 23.6 | 24.3 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 4.3 | 4.1 | 4.1 | 4.4 | 4.5 | 4.4 | 4.5 | 4.6 |
| Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.0 | 0.9 | 1.0 | 0.8 | 0.9 |
| Servicios comunales, sociales y personales | 25.5 | 27.8 | 26.8 | 27.5 | 27.0 | 27.5 | 27.7 | 28.6 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, STPS (2001). Encuesta Nacional de Empleo, 2000. Base de datos CD. Aguascalientes.

El modelo de la producción agrícola pierde dinamismo durante estos años. Asimismo, en 2001 se desató en México una crisis productiva que ha afectado sobre todo al sector manufacturero, en particular al exportador; ésta se ha desencadenado por la recesión en la economía norteamericana, con su consecuente reducción en la demanda de manufacturas mexicanas (De la Garza, 2005).

El sector de servicios se manifiesta de una manera diversificada, ya no solo como productor de bienes, sino con una dinámica mucho más compleja. El crecimiento de este sector está vinculado con los procesos de globalización de la economía, la reforma del Estado y la descentralización de los servicios. Diversos factores, tales como el desarrollo de las tecnologías de la información, la externalización de la producción en las empresas, los cambios en las cadenas de valor, la transformación en los estilos de vida, las nuevas necesidades de la población, la demanda en servicios de educación impuestos por la sociedad del conocimiento y la educación continua durante todo el ciclo de la vida, son algunos de los fenómenos que consideramos determinantes para el crecimiento de los servicios y el consecuente surgimiento de nuevas profesiones emergentes. Se destaca también el sector salud, la industria cultural y la economía del entretenimiento.

Una buena parte de profesionales emergentes se insertan en el mercado de trabajo (aunque sea con modalidades distintas), desde los que logran establecer una articulación con las cadenas de producción para la exportación, las zonas francas industriales o maquilas, los que se desempeñan respondiendo a la demanda del mercado interno, hasta los precarios que padecen la disgregación del trabajo. Además, están los que al no poder insertarse en el mercado laboral formal de la economía buscan refugio en dos fenómenos que crecen cada vez más en nuestras realidades: la informalidad² y la migración.³

¿Qué entendemos por trabajos atípicos?

Sin dejar de reconocer los aspectos negativos asociados con su connotación (precariedad, informalidad), podemos ver al trabajo atípico tomando en cuenta también otras características, como son las profesiones o perfiles emergentes, los sectores en donde actúan, así como las dimensiones que caracterizan a estas prestaciones que las diferencian, ya sea del trabajo tradicional asalariado o del ejercicio de las profesiones liberales.

2 De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con datos de 2005, el subsector informal genera 12.2% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, y en él participa 28% de la población ocupada no agropecuaria.

3 La baja generación de empleo en el país ha obligado a varios millones de mexicanos a emigrar a Estados Unidos, movimiento que se ha acelerado en las décadas recientes. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Población (Conapo), hasta 1970 la emigración se mantenía por debajo del millón de personas, después el proceso creció hasta alcanzar los nueve millones en 2002. Esta situación ha llevado a la pérdida de capital humano y, por lo mismo, a la pérdida de producto potencial de México, valor que se ha transferido a los Estados Unidos.

La profesión o especialización la definimos como un conjunto de saberes, competencias y habilidades llevadas a cabo para producir un determinado bien o servicio. Una profesión puede obtenerse a partir de una serie de conocimientos tácitos (experiencia) y otros adquiridos a partir de la formación (formal y no formal). A su vez, una profesión puede ser vista en el marco de su:

- a) *función*: de acuerdo con el área en que se inserta para desarrollar su trabajo (por ejemplo administrativa, de diseño, de evaluación, etcétera);
- b) *nivel de autonomía/responsabilidad en los procesos de toma de decisión* (cargos de dirección, cargos medios, operadores);
- c) *especialización*: que es mucho más transversal, a pesar de su especialización (por ejemplo, un promotor financiero puede trabajar en distintas áreas o funciones (en la administración, en la gestión, en la evaluación, etcétera).

La aparición del cambio técnico, con la introducción de tecnologías de la información y la comunicación, así como los cambios en la organización de las empresas, son factores determinantes que están relacionados con la génesis y el declive de algunas profesiones. Asimismo, la prestación de servicios universales, vinculada con el Estado social, se alejó de la relación y atención de proximidad directa con las personas. La especialización de tareas permitió la aparición de los procesos productivos donde las aportaciones de cada trabajador son más parciales y donde, como en el caso de la elaboración de un bien o la prestación de un servicio, es más cercana y con una visión más personalizada.

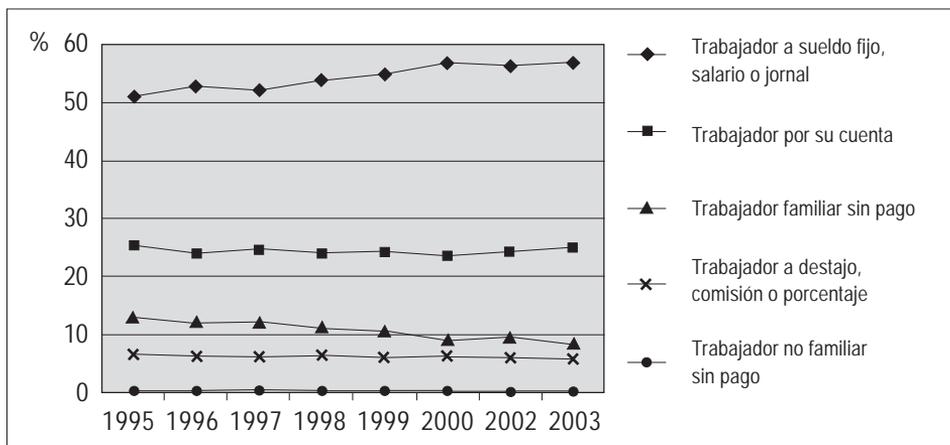
Estas transformaciones, además de provocar la aparición de nuevas ocupaciones, hacen variar, de forma importante los saberes, competencias y habilidades requeridas en las ya existentes y, por tanto, el tipo de profesionales demandado por las organizaciones, las instituciones y las empresas.

En este contexto, cambian también las formas de regulación de estas nuevas ocupaciones. Mucho empleo eventual se basa en contratos por tiempo y obra determinada, contrato verbal o de palabra, entre otras modalidades.

Aparecen también los trabajadores por cuenta propia (“autónomos de segunda generación”), los trabajos socialmente útiles, las pasantías como contratos de formación, los trabajos *part-time*, los teletrabajos, los programas de inserción ocupacional, entre tantas de otras maneras de manifestarse.

Podemos observar en el cuadro 2 las cifras de 1995 a 2003 que, si bien no muestran la decadencia del trabajo asalariado (55.7%), señalan que los trabajadores por su cuenta se mantienen en 23.5 % de la población ocupada.

Cuadro 2
Población ocupada según posición en el trabajo por sexo, 1995-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, STPS (2001). Encuesta Nacional de Empleo, 2000. Base de datos CD. Aguascalientes.

Entre todas estas modalidades nos interesa destacar una ellas: el trabajador por cuenta propia (que llamamos en este trabajo “autónomos de segunda generación”).⁴ En el cuadro 3 se señala su participación en las divisiones económicas, destacándose su dinamismo en Comercio, Restaurantes y Hoteles (32.1%) y Servicios Comunales, Sociales y Personales (21,0%). En México, podemos identificar esta categoría de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo como “trabajador por cuenta propia”.⁵ También están los trabajadores registrados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como “contribuyentes físicos”, lo cual habilita a las personas para ejercer una actividad y dar recibos de honorarios o facturas por sus prestaciones.

4 La difusión del “trabajo autónomo de segunda generación”, como lo llamaremos en nuestro trabajo, hace referencia a trabajos de Bologna, 1997; Barbieri, 1998a; Mochi y Girardo, 2000; Negri, 2004. El trabajo de Sergio Bologna, en la primera parte y de otros autores en la segunda (Rapiti, F. Ricci, L. Belussi, F. Guerra A, y P. Perulli, P y Sabel Ch. Marini, C. Cicconi, I. Bronzini, G.) en el libro *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del postfordismo* presenta un análisis de algunas entre las más importantes formas de la transformación del trabajo en estos veinte años recientes.

5 El trabajador por su cuenta tiene negocio o empresa propia sin contratar trabajadores con sueldo, dispone de sus medios de producción y herramientas, contacta directamente con clientes y es independiente de un patrón.

Cuadro 3
Trabajadores por cuenta propia, según participación
en las divisiones económicas, 1995-2003

| Gran división | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2002 | 2003 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sector agropecuario y pesca | 35.9 | 33.1 | 34.9 | 32.7 | 33.1 | 29.1 | 29.7 | 27.6 |
| Minería | 0.2 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| Industria manufacturera | 6.6 | 10.2 | 11.1 | 10.5 | 11.4 | 11.6 | 11.4 | 11.3 |
| Construcción | 3.7 | 3.7 | 3.4 | 3.5 | 4.0 | 5.1 | 4.2 | 4.3 |
| Electricidad, gas y agua potable | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 32.3 | 29.2 | 28.2 | 29.3 | 28.5 | 30.3 | 30.9 | 32.1 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 2.9 | 2.9 | 2.4 | 3.2 | 2.8 | 3.5 | 3.2 | 3.5 |
| Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.1 |
| Servicios comunales, sociales y personales* | 18.3 | 20.7 | 19.8 | 20.5 | 19.9 | 20.1 | 20.4 | 21.0 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

* Actividades de educación, salud, culturales o asistenciales; Servicios de reparación, mantenimiento y servicios personales; Servicios profesionales y técnicos.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, STPS (2001). Encuesta Nacional de Empleo, 2000. Base de datos CD. Aguascalientes.

Los trabajadores por cuenta propia reagrupan una serie de trabajadores heterogéneos, ya sea por el sector al que pertenecen o por su profesión y modo de trabajar. Esto nos puede hacer pensar en una categoría construida de manera forzada y quizá no tan útil para la lectura de las transformaciones del mercado de trabajo. Sin embargo, se trata de un fenómeno socioeconómico visible y en el cual se refugian muchos de los nuevos profesionales en México y en otros países de América Latina.

El trabajo autónomo tiene también una larga trayectoria como forma de organización en el mercado. Generalmente las profesiones conocidas como “liberales” (abogados, médicos, arquitectos, entre otras) eran las que se ejercían de manera independiente, prestando los servicios que la profesión habilita y recibiendo, por los mismos, los honorarios establecidos.

No es que estas profesiones hayan desaparecido, sino más bien que en la coyuntura actual, frente a la reorganización del modo de producción, el cambio en la manera de pensar, la búsqueda de nuevas formas de vida diferente de las canónicas y reglamentadas por el trabajo asalariado, el trabajo fue ad-

quiriendo connotaciones mucho más complejas, ya sea en su prestación como en su contratación.

Otros factores estructurales determinantes para la difusión y aparición de nuevas formas del trabajo se debe al aumento del sector de servicios, a la disminución del sector industrial y manufacturero, al achicamiento del Estado de bienestar y a la descentralización de sus servicios, así como a la externalización de muchas funciones de la empresa, como ya lo hemos señalado. Asimismo, el desarrollo de las tecnologías de la información influirá de manera determinante en la configuración de otros modelos de producción en la sociedad del conocimiento.

Las organizaciones de la sociedad civil

Los factores mencionados, tales como la creciente demanda de servicios, consecuencia del achicamiento del Estado de bienestar y de la descentralización de varios de sus servicios, han convocado a organizaciones que actúan en la esfera pública para participar en el diseño e instrumentación de políticas públicas. Cada vez más, las organizaciones de la sociedad civil asumen su corresponsabilidad y concertación con otros actores, ya sea del gobierno, ya sea del sector privado, para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas sociales. Se trata de un ejercicio que contribuye a desarrollar una articulación entre diversos actores, con la convicción por parte de cada uno de que se pueden obtener mejores resultados si se incluyen a todos los actores en los procesos de toma de decisiones públicas o de gestión de los servicios.

Las organizaciones de la sociedad civil constituyen una Tercera Esfera, además del Estado y del mercado, en donde los actores sociales se organizan con el fin de ejecutar un control progresivo sobre el Estado y el mercado. Actúan en el espacio público, constituyen un universo institucional heterogéneo y diverso dentro del cual se puede distinguir una tipología variada en lo político, social e ideológico. Por esta diversidad, muchas veces es difícil encontrar un contenido normativo común (Mochi, 2005).

Estas organizaciones actúan en una dimensión social acotando al Estado para el cumplimiento de sus funciones, luchan por cambiar relaciones de poder, ampliar y hacer cumplir los derechos ciudadanos. Operan también en una dimensión económica, pero sin fines de lucro (lo cual no quiere decir que no generen ganancias), organizan y realizan una oferta de bienes y servicios (cada vez más en forma de empresa social) para poder intervenir en los diversos ámbitos de las necesidades de la ciudadanía, que van desde la asistencia social, la recrea-

ción, el deporte, los bienes culturales, la cooperación para el desarrollo, la formación profesional, integrando nuevas e innovadoras formas organizativas, así como demandando cada vez más profesionales especializados (Girardo, 2003).

En realidad, la amplia heterogeneidad de los actores que participan y trabajan en este sector, así como la ausencia de normativas nacionales que uniformen, tipifiquen y regularicen esta categoría, impiden la formalización de una definición unívoca.

La característica peculiar de las OSC es que nacen o surgen del empeño de los ciudadanos o de grupos que espontáneamente ponen a disposición recursos materiales e inmateriales para conseguir objetivos que comparten de utilidad social. Si comparamos el origen de las OSC con el de la administración pública, notamos que esta última nace bajo la dirección de actores políticos que definen los objetivos y los espacios de acción. Asimismo, las OSC se diferencian del sector privado (empresas de mercado) porque éste tiene como fin último la creación de valor económico para la propiedad privada. Como resultado de estas diversidades, se evidencian muchas consecuencias: por una parte, es difícil definir, por ejemplo, los objetivos de largo alcance de estas organizaciones y la modalidad para conseguirlos (Melandri e Masacci, 2000; Sawhill e Williamson, 2001a; Sawhill e Williamson, 2001b), precisamente porque el fin último de las organizaciones de la sociedad civil, que se puede sintetizar en incrementar el bienestar social, constituye de por sí un objetivo vago e incierto, seguramente difícil de poder subdividir en objetivos específicos que no sean también vagos o excesivamente ambiciosos. Y, aunque fuera posible definir sus objetivos de manera clara y precisa para las organizaciones, se trata de cualquier manera de una finalidad que no genera lucro y, por tanto, no factible de ser medida con los sistemas tradicionales utilizados por las empresas del sector privado de mercado.

Una segunda peculiaridad es que el tipo de servicios que erogan estas organizaciones son intangibles y con un fuerte contenido relacional (Donati, 1996; Fiorentini, 1997; Caselli, 1998). Esto significa que los productos, resultados o servicios que erogan necesitan contar con una fuerte interacción con las personas, así como con el ambiente externo, resultando, por tanto, difícilmente un servicio estandarizado. El valor de estos resultados y/o servicios depende de las condiciones de quien los ejecuta (psicofísicas y profesionales), de las reales condiciones de las personas que reciben el servicio y del contexto en donde se realiza el mismo. La calidad y la flexibilidad de una organización son consecuencia, por tanto, de los saberes, competencias y habilidades de sus operadores o, mejor dicho, de la capacidad y posibilidad para utilizar de la mejor manera posible experiencias y conocimientos (tácitos y codificados) en el interior de la organización.

Estas organizaciones disponen tanto de recursos financieros como humanos. La importancia de estos dos tipos de recursos depende tanto de su estructura como del sector para el cual dirigen sus actividades. En el caso de organizaciones de segundo piso (tipo fundaciones) u organizaciones más grandes (por el número de personas que la integran, así como por el tamaño de proyectos que manejan), la disponibilidad financiera constituye un factor determinante para alcanzar los objetivos. En el caso de organizaciones más pequeñas, si bien los proyectos son de menor alcance y tal vez necesiten menos contribución financiera, les resulta más difícil conseguir tanto los recursos humanos como los financieros. En su conjunto, una característica propia de las organizaciones de la sociedad civil es la de contar con recursos humanos voluntarios. Tal peculiaridad, que no encuentra paralelismo en la empresa privada ni en la administración pública, permite que estas organizaciones puedan teóricamente disponer de recursos ilimitados, siempre que estén en condiciones de saber y poder atraer suficientes donaciones o trabajo voluntario (Fiorentini, 1997). Se debe, asimismo, precisar que recurrir a donaciones (y sobre todo a la cooperación internacional) y al trabajo voluntario no constituyen las únicas fuentes para sustentar las organizaciones. Últimamente, en México muchas de ellas están experimentando nuevas formas de autosustentabilidad a través de la prestación de servicios (venta de productos, etc.) y sobre todo muchas de ellas están recibiendo financiamiento del gobierno.

Los perfiles profesionales y las profesiones emergentes que trabajan para el sector

Trabajar en una OSC significa no solo una elección de trabajo o de hacer carrera; es sobre todo una elección de “estar en el mundo diversamente”, “de compartir objetivos comunes”. Naturalmente, se puede estar en el mundo de manera responsable sin necesidad de trabajar en el mundo de las OSC. Pero los ideales y la motivación constituyen prerrequisitos indispensables para trabajar en el sector. Sin embargo, estos ideales ya no son suficientes para ejecutar servicios de manera eficiente. La experiencia demuestra que las organizaciones necesitan contar con el valor agregado en términos de competencias concretas. Cada vez más es necesario para el sector desarrollar una profesionalidad definida específica, rica en capacidad operativa, concreta y coherente con las necesidades de los servicios que brindan.

La individualización de estas figuras profesionales que actúan en lo social se vuelve cada vez más preponderante, ya que inciden en su trabajo no solo con

el aumento de ocupación, sino también en la calidad de vida de las personas, en la lucha contra la pobreza y rediseñando e imponiendo nuevas condiciones de crecimiento y participación social. El trabajo que desarrollan está fundamentalmente orientado a la prestación de bienes o servicios de interés colectivo (o bien común) también llamados “servicios de proximidad” (Laville, 1994). El *objetivo* principal de estas nuevas profesiones es lograr el bienestar de las personas, de un grupo o de una familia, ya sea en sus aspectos relacionales, físicos, psíquicos, económicos. Asimismo, es necesario enfocar su trabajo para facilitar las relaciones de diálogo y de concertación, así como la articulación entre distintos actores del territorio. El *método* utilizado para la prestación de los servicios erogados por las OSC se basa en la relación que se establece entre quien ofrece la prestación y quien la recibe. Este proceso se realiza a través de una “red relacional”, o, mejor dicho, por medio de una red natural de vínculos institucionales o no institucionales (secretarías de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, familia, parientes, amigos). El *producto* brindado a las personas con necesidades (ancianos, niños, discapacitados, mujeres, jóvenes con problemas de adicciones, etc.) por medio de los servicios se caracteriza por ser un tipo particular de bien común que es el “bien común relacional”. Este producto se califica como *resultado* más que como *producto*. El término “resultado” antes que “producto” permite desde una perspectiva sociológica explicitar las dimensiones relacionales propias de los servicios a las personas. En síntesis, a la luz de estas características específicas, los servicios ofrecidos son aquéllos que saben interpretar las necesidades (expresas o latentes) y que ofrecen para ellas una respuesta personalizada (Girardo, 2002).

El trabajo que desarrollan estos profesionales dentro de las OSC se inscribe en una dimensión relacional y creativa (creación de vínculos sociales), creación de empresas innovadoras (valorización y recuperación de lugares con gran interés ambiental, histórico y cultural), creación de nuevas respuestas a nuevas necesidades (migrantes, ancianos, jóvenes, discapacitados, adicciones, etc.), creación de cultura (revistas, editoriales, festivales, etcétera).

A continuación se presentan resultados que nos permitirán visualizar algunas dimensiones de los perfiles profesionales que ya trabajan para el sector, así como la demanda de especializaciones y de los saberes, competencias y habilidades necesarias para desempeñarse en el sector.

Los indicadores utilizados son: 1) Los perfiles profesionales que ya trabajan en el sector (incluidos los voluntarios); 2) el nivel de escolaridad de los trabajadores de planta en las organizaciones; 3) la forma de remuneración (asalariados, por cuenta propia y voluntarios); 4) la demanda por orden de importancia de las

distintas especializaciones de profesionales, y 5) la demanda de conocimientos (saberes), competencias (saber ser) y habilidades (saber hacer).

Las informaciones que se presentan se han elaborado a partir de los resultados obtenidos en el marco de dos proyectos de investigación, financiados por el Instituto de Desarrollo Social, de 2003 a 2005⁶ y con la revisión de documentación internacional especializada en el tema.⁷ Se realizaron, por un lado, entrevistas abiertas semiestructuradas con profesionales que trabajan para las organizaciones y, por otro, una encuesta federal (el estudio abarcó unas setecientas organizaciones en nueve estados del país).⁸

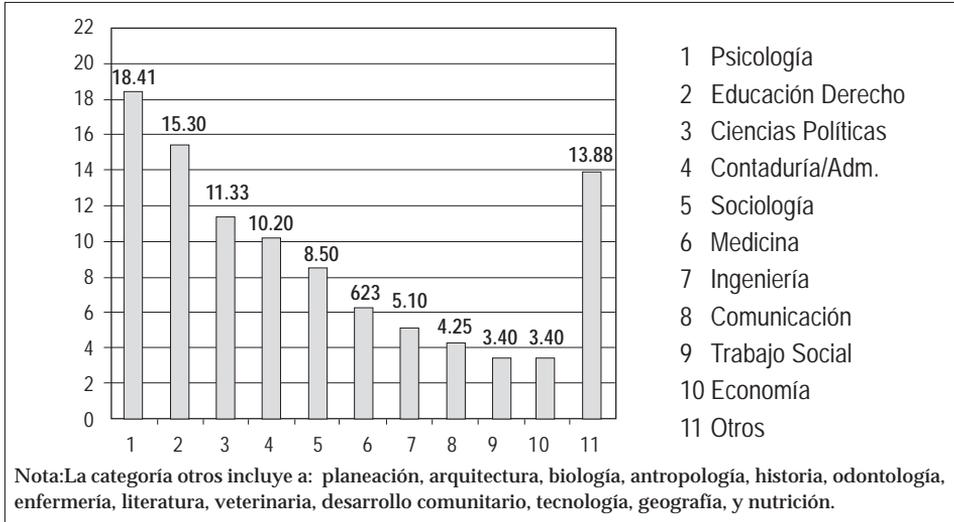
A partir del primer indicador sobre los 1) *Perfiles profesionales de los agentes que trabajan en el sector*, en el cuadro 4 se pueden apreciar las disciplinas a las que pertenecen los profesionales que trabajan en el sector. Por lo general, ejercen profesiones tradicionales muy variadas: psicólogos (18.41%), educación y derecho (15.30%), ciencias políticas (11.33%), entre otras. En las entrevistas, los informantes manifestaron que casi todas las organizaciones cuentan con suficiente personal técnico y administrativo. Las OSC cuentan con recursos humanos valiosos pero con poca profesionalidad en ciertas áreas y especificidades. Por ejemplo, se evidenció en varias entrevistas que no cuentan con muchos profesionales del área de economía ni de comunicación. Desconocen, asimismo, sus trabajadores la cultura y organizaciones de los otros sectores (gobierno y empresas del sector privado). En esta situación prevalecen perfiles tradicionales competentes para la ejecución de servicios sociales, pero insuficientes para requerimientos más específicos (organizar campañas de recolección de fondos, especialistas en diseñar proyectos, gestión de recursos humanos, etcétera).

6 En el año 2003 se realizó una investigación sobre *Cultura profesional y profesionalización de las OSC*, financiada por el Instituto de Desarrollo Social (Indesol), coordinada por la Dra. Cristina Girardo. Abarcó el estudio de 10 organizaciones del Norte-Centro y Sur del país. En 2005 se está realizando una investigación para un *Proyecto de diseño de una maestría en agentes de desarrollo social*, también financiada por el Indesol y coordinada por la Dra. Cristina Girardo. Participan además en este proyecto el Dr. Prudencio Mochi, el Mtro. Marco A. García y la Mtra. Adriana Sandoval. Como parte de esta investigación se profundizó el estudio sobre las necesidades de las OSC en el marco de las profesiones que actúan en el sector, así como de los saberes, competencias y habilidades.

7 La bibliografía internacional consultada sobre el tema: Manager & Management del Non Profit: La Sfida Etica (Crescenzi, M) 2002; A. Hinna (2005) *Organizzare e gestire il terzo Settore*, Carocci, Roma; ASVI-Settore R&S (2004). *Best practices in non profit jobs and professional development of NPO-Italy-* (ISCO-88 International Standard Classification Occupational dell'ILO-Nazioni Unite).

8 Para el levantamiento de la encuesta se contó con la colaboración de la Fundación Rostros y Voces, coordinadora nacional del Diplomado de Profesionalización de Organizaciones de la Sociedad Civil. A través de ellos pudimos llegar a todas las sedes donde se imparte el diplomado, al que asisten un total de 700 organizaciones en nueve estados del país: Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.

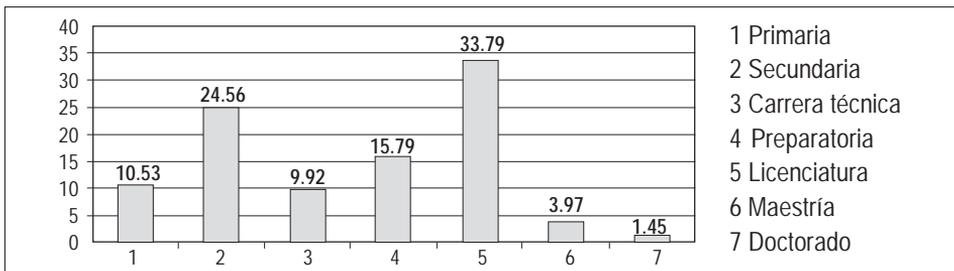
Cuadro 4
Perfiles profesionales de los agentes que trabajan
para las Organizaciones de la Sociedad Civil



Fuente: Elaboración propia, Proyecto: Propuesta Maestría en Agentes de Desarrollo Social. INDESOL, 2005.

En lo que corresponde al punto 2) *Escolaridad de los agentes que trabajan en el sector* (cuadro 5), podemos observar que en su conjunto los profesionales que trabajan en el sector tienen un buen nivel de estudios.

Cuadro 5
Escolaridad de los agentes que trabajan
para las Organizaciones de la Sociedad Civil

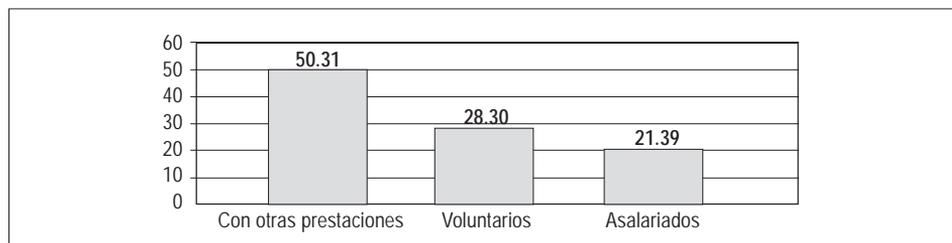


Fuente: Elaboración propia, Proyecto: Propuesta Maestría en Agentes de Desarrollo Social. INDESOL, 2005.

El porcentaje de trabajadores que cuentan con licenciatura es alto (33.79%); con secundaria hay 24.56% y con preparatoria 15.79%. Sin lugar a dudas es un sector que opta por un modelo de trabajadores calificados.

En cuanto al punto 3) *Modalidades de contratación* (cuadro 6), el primer rasgo diferencial es la proporción de asalariados (21.39%), voluntarios (28.30%) contra 50.31% contratados bajo otras modalidades. Debe considerarse que existe una zona gris de “semitrabajos contratados” en forma de servicio social, reembolso de gastos o algunas otras formas que no permiten discernir de manera neta el número de asalariados o con otras prestaciones. El número de trabajadores reportados por las organizaciones en muchas ocasiones se presta a confusión. El porcentaje de trabajadores voluntarios recabados por nuestra investigación es considerado alto en relación con el personal asalariado. En estas cifras están involucrados los miembros de los patronatos, así como los integrantes de la asamblea de socios y otras personas que colaboran con las organizaciones, ya sea de manera continuada o no.

Cuadro 6
Modalidad de contratación de los agentes que trabajan para las Organizaciones de la Sociedad Civil



Fuente: Elaboración propia, Proyecto: Propuesta Maestría en Agentes de Desarrollo Social. INDESOL, 2005.

En lo que concierne a los trabajadores asalariados, cabe señalar que persiste un problema de escaso reconocimiento en los empleos dentro de las organizaciones. Todos estos profesionales forman parte de una categoría, por cierto también difícil de definir, al igual que el sector para el cual trabajan. Reinan aspectos de baja calidad de la ocupación en términos económico-financieros, mucha dificultad para respetar contratos de categoría, salarios demasiados bajos, atraso en el pago de los salarios, no gozan de ninguna prestación social, todo denota mucha precariedad ocupacional. Con asiduidad se asiste a fenómenos de explotación y

autoexplotación, debido a la escasez de recursos financieros o a la mala organización. Están, asimismo, regulados por una insuficiente separación de los papeles.

La otra forma de retribución por recibos de honorarios o por contratos por obra y tiempo determinados los transforma en trabajadores por cuenta propia (“autónomos de segunda generación”). Se los contrata por prestaciones puntuales (contratación de servicios profesionales), muy vinculados generalmente con un proyecto. Tales puestos desaparecen con el programa. Esta situación para muchos profesionales del sector es de una gran precariedad, ya que pasan mucho de su tiempo en la búsqueda de oportunidades, sin ninguna garantía de continuidad. Las organizaciones suelen contratar el personal estrictamente imprescindible para no disipar la partida de gastos fijos, si bien mantienen algunos puestos de trabajo de manera estable. Hay una insuficiente valorización de los recursos humanos, poca gestión de los recursos humanos y falta de transparencia en la gestión con poca o ninguna definición de las relaciones, ambiguamente confundidas entre la amistad y la profesión y entre lo jerárquico y lo partidario, según el humor o la conveniencia.

Ya señalamos anteriormente la importancia y peculiaridad en el sector del trabajo voluntario. Existe, sin embargo, mucha dificultad para contabilizar el número exacto de voluntarios que pasan y que actúan en las organizaciones. En muchos casos se trata de personas que permanecen por mucho tiempo en las mismas OSC; pero en muchas ocasiones se mueven en torno a causas y a problemas coyunturales (damnificados por desastres naturales y campañas de prevención, entre otras).

En el cuadro 7 se ofrece información respecto del punto 4) *Perfiles profesionales que se consideran necesarios para el sector*. Los nuevos perfiles profesionales emergentes que requieren las organizaciones son producto de la individualización de tareas específicas, por ejemplo, *especialista en diseño, ejecución y evaluación de proyectos* (73.68%), *especialista en diagnósticos locales, métodos estadísticos* (63.16%), o *agentes de desarrollo local* (52.63%), entre otros. En este sentido, por ejemplo, un sociólogo debería especializarse en esta tarea específica, es decir, se trataría de que fuera adquiriendo las peculiaridades propias del sector. Asimismo, el avance técnico, los cambios organizativos que conllevan y las transformaciones en los gustos de los consumidores han provocado la aparición de nuevas ocupaciones que hacen variar de forma importante los saberes, competencias y habilidades requeridas en las profesiones ya existentes.

Cuadro 7
Perfiles profesionales que las Organizaciones de la Sociedad Civil consideran como necesarios

| Perfil Profesional | Necesario |
|--|-----------|
| Especialista en diseño, ejecución y evaluación de proyectos | 73.68% |
| Especialista en diagnósticos locales, métodos estadísticos (análisis cualitativos y cuantitativos) | 63.16% |
| Agentes de desarrollo local | 52.63% |
| Especialista de administración y gestión de OSC | 47.37% |
| Coordinador de redes | 42.11% |
| Promotor financiero (fund raising, comunicación y campañas) | 36.84% |
| Dirigente (directivo) de OSC o/ emprendedor social | 31.58% |
| Especialista en Economía Social; Especialista en Recursos Humanos en las OSC (voluntarios y remunerados) | 26.32% |
| Especialista en comunicación y en tecnologías de la información y la comunicación; Especialista en Cooperación internacional | 21.05% |
| Especialista en marketing social: Especialista en servicios socio-sanitarios | 15.79% |
| Agente cultural local (servicios de educación y entretenimiento) | 10.53% |

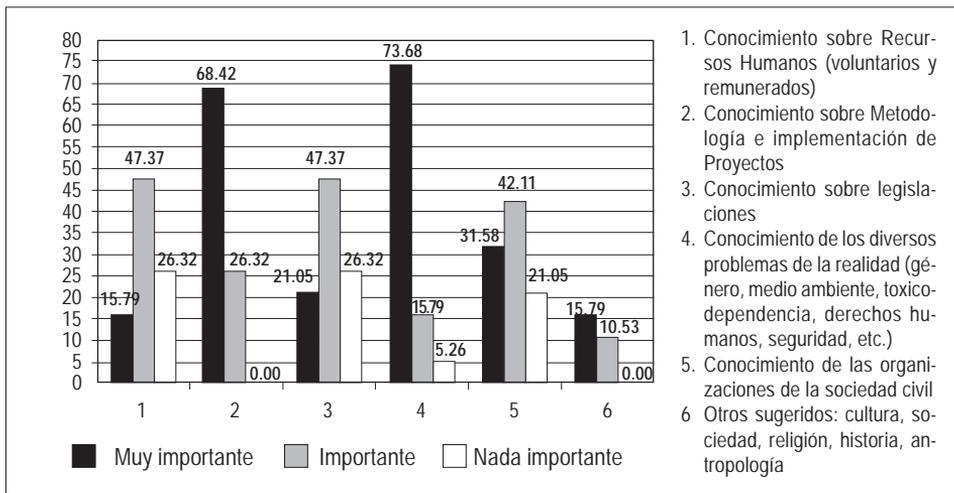
Fuente: Elaboración propia, Proyecto: Propuesta Maestría en Agentes de Desarrollo Social. INDESOL, 2005.

En los Cuadros 8, 9 y 10, de acuerdo con la información recabada, puede observarse, a partir de tres categorías, el punto 5) *Saberes, competencias (saber ser) y habilidades (saber hacer) necesarias para el sector*. La demanda de nuevas competencias y habilidades para los trabajadores de las OSC es uno de los campos en que, ya sea por parte de los organismos internacionales, las instituciones de gobierno, algunas universidades, así como las mismas organizaciones del sector abocadas a la formación, han prestado una gran atención a la profesionalización del sector y al fortalecimiento de las organizaciones. La importante cantidad de recursos asignados para este fin, así como el deseo de continuar mejorando su formación exige identificar las carencias y necesidades que presentan. Todos estos saberes, competencias y habilidades son transversales, es decir, afectan en mayor o menor grado a casi todos los perfiles profesionales que trabajan en las OSC.

La información se ha plasmado en tres matrices, una para cada grupo. Se destaca en cuanto a saberes la importancia asignada a *Conocimiento de los diversos problemas de la realidad (género, medio ambiente, toxicodependencia, derechos humanos, seguridad, etc.)*: 73.68%; *Conocimiento sobre metodología e implementación de proyectos* (68.42%), así como *Conocimiento sobre recursos humanos (voluntarios y remunerados)*: 47.37 por ciento.

Cuadro 8

Saberes según la importancia para las Organizaciones de la Sociedad Civil



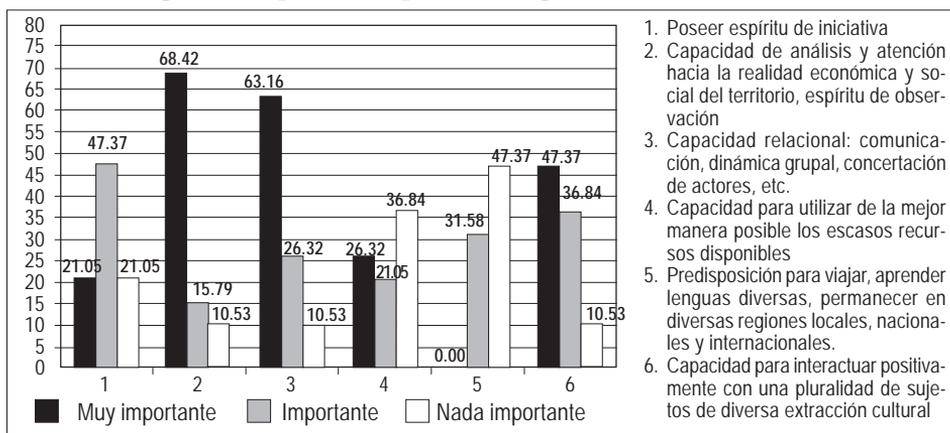
Fuente: Elaboración propia, Proyecto: Propuesta Maestría en Agentes de Desarrollo Social. INDESOL, 2005.

En cuanto a las competencias (saber ser), destacan la *Capacidad de análisis y atención hacia la realidad económica y social del territorio, espíritu de observación* (68.42%), *Capacidad relacional: comunicación, dinámica grupal, concertación de actores* (63.16%) y en igual proporción *poseer espíritu de iniciativa, predisposición para viajar, aprender lenguas diversas, permanecer en otros lugares, y capacidad para interactuar positivamente con una pluralidad de sujetos de diversa extracción cultural* (47.37%).

Por último, respecto de las habilidades (saber hacer), se señaló como “muy importante”: *Establecer partner ship estratégicas y de proyectos* (78.95%); como “importantes”: *Conocer y saber utilizar bases de datos, leer resultados obtenidos y transformarlos en informaciones útiles* (47.37%), y como “nada importante” extrañamente se indicó: *Utilizar diversos programas de software y sistemas de Tics* (36.84 por ciento).

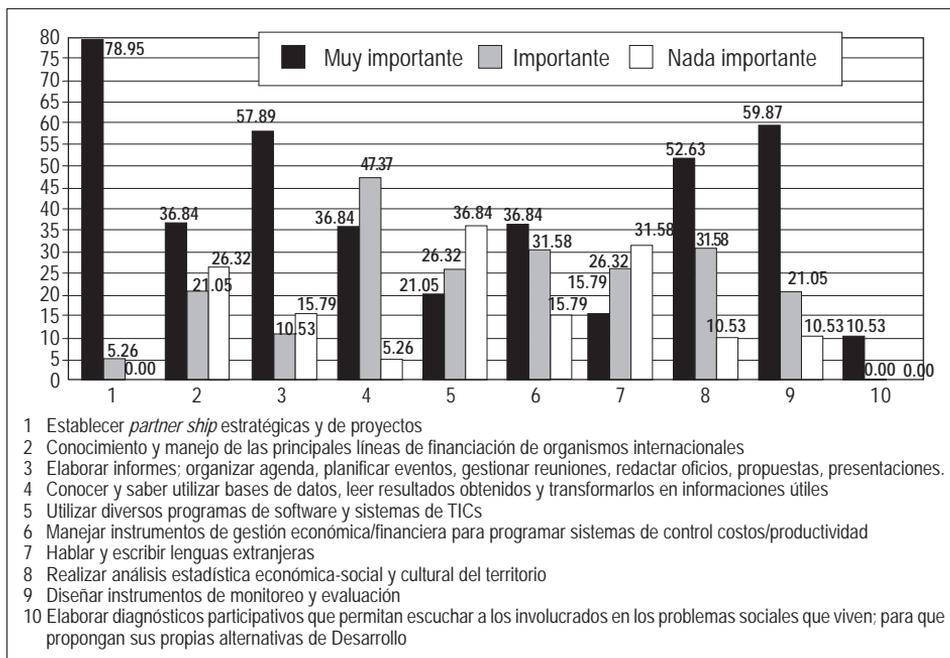
Cuadro 9

Saber ser según la importancia para las Organizaciones de la Sociedad Civil



Cuadro 10

Saber hacer según la importancia para las Organizaciones de la Sociedad Civil



Fuente: Elaboración propia, Proyecto: Propuesta Maestría en Agentes de Desarrollo Social. INDESOL, 2005.

Connotaciones del trabajo autónomo de segunda generación

Como hemos podido observar, la mayoría de los trabajadores en las OSC prestan sus servicios de manera independiente, configurando una categoría que, tal como ya lo señalamos, no está reconocida en sus especificidades, dejando una cantidad de trabajadores en situaciones de precariedad e inestabilidad. Para ir encontrando las características que identifican a este tipo de prestaciones, tomaremos como referencia los elementos que las diferencian de los trabajos asalariados. Históricamente, el trabajo asalariado tradicional significó un intercambio entre tiempo del trabajador y salario recibido. Entre este intercambio se inserta además un tercer actor que es el Estado, que regula la relación entre los dos, garantizando los tiempo de pago, la tutela del trabajador, en cuanto ciudadano acreedor de sus derechos como tal. Otra de las características del trabajo asalariado era su integración y continuidad en el tiempo y espacio, así como las prestaciones específicas vinculadas al trabajo prescrito (Bertolini, 2004).

En la actualidad, con el cambio de estas condiciones, los tipos de trabajo que recaen como atípicos son aquéllos cuyas prestaciones ya no están reguladas por el salario como forma de retribución. Desde el punto de vista jurídico y social, en algunos lugares lo definen como “forma de trabajo no asalariado” (Lyon, 1990).

Durante toda la fase del fordismo se consideró al trabajo asalariado como la forma a través de la cual se adquiría una ciudadanía plena, con los derechos reconocidos e implícitos del Estado social. Cuando entra en crisis este modelo, también lo hace el concepto de salario que garantizaba la sobrevivencia de la fuerza de trabajo por medio del salario directo e indirecto. Con el trabajo autónomo, *cambia la forma de retribución* y, en vez de recibir un salario, el trabajador otorga una factura o recibos de honorarios por los trabajos realizados. Se trata de un cambio radical mediante el cual el trabajador pierde el principio fundamental de garantía de la subsistencia, quedando en una situación de riesgo y sin garantías sociales. Cambia la relación contractual entre trabajador y quien lo contrata, y entre Estado y trabajador en su reconocimiento como ciudadano.

Esta categoría de trabajos atípicos, muy diferentes entre sí, involucra a sujetos que presentan características diversas: desde una alta profesionalidad hasta una baja calificación. Los perfiles laborales responden a saberes, competencias y habilidades que tienen que ver con la demanda de sectores emergentes y con principios vinculados con la asociatividad, la relacionalidad y la comunicación. En muchos de ellos, el conocimiento constituye su principal fuerza de trabajo. También es importante el conocimiento de base y la escuela media, ya que los conocimientos especializados cambian permanentemente. La profesionalidad es

el elemento más notable, de reconocimiento del trabajo autónomo. En el modelo fordista, el obrero masa se caracteriza por la ausencia de identidad profesional. Y, si bien ahora se demanda también a los trabajadores asalariados tradicionales cada vez mayor profesionalización, en estas nuevas modalidades la profesionalidad se transforma en un atributo de la persona y, por tanto, en un elemento de reconocimiento de la diversidad individual. En este contexto, son reconocidas viejas y nuevas profesiones, por ejemplo, los oficios vuelven a adquirir importancia en el mundo de esta contractualidad autónoma. La carencia de garantías de los nuevos trabajos es recompensada con el *reconocimiento de la identidad profesional*. Cuando la gran empresa externaliza sus funciones o el Estado descentraliza sus actividades o las organizaciones de la sociedad civil necesitan contratar personas externas buscan profesionales específicos para la prestación de sus servicios. Es así que el mercado se transforma en mercado de competencias.

Otra de las características que diferencia al trabajo autónomo del asalariado es que se diversifica, *espacialmente* (por el lugar donde se ejecuta) y *temporalmente* (por la disponibilidad del tiempo para realizarlo) en la medida en la cual se van combinando las necesidades del mercado. En efecto, la diferencia importante con el trabajo asalariado es que, mientras esta modalidad tiene un alto grado de prescriptibilidad tanto en tiempo como en método, el trabajo autónomo no tiene ni espacio ni método ni tiempo prescrito, por lo que se hace necesario proyectar y evaluar los recursos en función de una distribución racional. El trabajador asalariado se mueve en un espacio sociotécnico preestablecido.

Otro elemento que distingue al trabajo autónomo es el *contenido relacional y comunicativo* que se necesita para realizarlo, no considerado hasta el momento en el trabajo asalariado como un valor adjunto o un costo. Este componente relacional que caracteriza a los trabajos autónomos de segunda generación (muy propia de los servicios que se prestan) es un recurso distintivo de sus prestaciones. ¿Cuántas horas al día le dedica un trabajador autónomo a “establecer y mantener relaciones, que tienen que ver con la prestación de su actividad”? Muy distintas son las redes sociales que se necesitan en el trabajo asalariado para conseguir un empleo, muy necesarias por cierto, pero que se diferencian de esta peculiaridad relacional que significa horas al teléfono, reuniones, contactos, viajes, visitas, para poder vender, ofrecer, diseñar, presupuestar, entre otras actividades, un trabajo antes de realizarlo.

También podemos señalar que es totalmente distinta para el trabajo autónomo la organización del espacio si la comparamos con la organización plasmada durante el taylorismo para el trabajo asalariado. La tradicional separación de espacios entre lugar de producción (fábrica, empresa u oficina) y el lugar de

reproducción (la casa, la familia, los afectos) como en la típica división del trabajo fordista no existe para esta modalidad. En el trabajo autónomo, las reglas de la vida privada son las mismas que las del trabajo, lo que hace que en parte el trabajador autónomo sienta que se reapropia de reglas que antes le eran definidas de manera externa (los horarios para estar en su casa, hacer otras actividades, etc.). Existe lo que Bologna (1997, p. 18) define como *domestication* del lugar de trabajo: “La *domestication* del trabajo es una condición del hombre moderno, que solo él puede elegir usar como terreno de mayor libertad o de mayor esclavitud”. El horario de trabajo se mezcla con los ciclos vitales de la vida privada. El trabajador asalariado pasa la mayor parte de su vida en lugares que otros diseñaron y organizaron para que él respete y se adapte. El trabajador autónomo desarrolla un sentido de propiedad y manejo de las reglas que regulan sus espacios, no dependiendo de reglas impuestas por otros.

Otro parámetro señalado es el tiempo de trabajo, considerado como la diferencia fundamental entre el trabajo asalariado y el trabajo autónomo. En el trabajo asalariado, el tiempo de trabajo está reglamentado, mientras que en el trabajo autónomo, al no existir las reglas, tampoco existen los límites de tiempo. Generalmente, la tendencia a la disminución del tiempo de trabajo fue una constante a lo largo de la historia y esto es cierto para el trabajo asalariado, sindicalizado, sobre todo en la gran empresa o en el empleo público, pero es totalmente distinto en la pequeña empresa y en el trabajo autónomo. En gran parte de los trabajos desarrollados bajo esta modalidad (por ejemplo, en el transporte, las prestaciones de asistencia técnica, los servicios personales, las organizaciones de la sociedad civil), regido en su mayoría por el trabajo autónomo, no se mide por tiempo sino por prestación de servicios, lo que hace que en esta categoría se trabaje una media de sesenta o más horas semanales. Cuando más posibilidades ofrece el mercado, más se intensifica el tiempo de trabajo.

Asimismo, para un trabajador autónomo, la posible sanción por no llegar a tiempo puede ser la salida temporal del mercado. Otro aspecto, señalado por Bologna, es que el trabajador autónomo vive la sensación de estar siempre sobre el filo de la navaja o, sea, el riesgo de pobreza (o de exclusión del mercado) es un componente cotidiano, ya que basta una enfermedad, una factura no pagada o el cierre de la empresa que era su cliente para desaparecer. La sensación de inseguridad que tiene el trabajador autónomo frente a estas circunstancias, causadas por mecanismos del mercado, lo induce a generar ahorros preventivos que lo llevan a laborar intensamente con el objetivo de acumular cada vez más. Asimismo, la intensificación de los ritmos de trabajo puede ser provocada por el anhelo de ganar más dinero en los trabajos autónomos cuando el mercado así lo permite, condición negada para los asalariados.

Señalamos además otro aspecto que tiene que ver con *los recursos necesarios para ingresar al trabajo autónomo*: las redes sociales y el acceso a créditos. Si bien en el trabajo asalariado la red de relaciones personales, familiares y políticas cuentan mucho para ingresar a un trabajo, en el trabajo autónomo estas relaciones son fundamentales no solo para su ingreso, sino durante todo el desarrollo del mismo. Se deben establecer continuamente relaciones nuevas y mantenerlas en el tiempo. Respecto del sistema de créditos, la banca y otras instituciones no se han caracterizado por erogar créditos a personas que poco ofrecen como garantía. Solo una política promotora de estas categorías ayudaría a subsanar el déficit y los límites que estos trabajadores encuentran en el sistema financiero.

Las posibilidades de mantenerse como trabajador autónomo en el mercado no parecen muy elevadas y esto se expresa en los altos índices de entrada y salida del mercado, así como por los meses en que estos trabajadores cuentan con poco o nada de trabajo. La continuidad y permanencia depende de la demanda de sus servicios en el mercado, la cual muchas veces se ve amenazada por la competencia de otros trabajadores que entran en el mercado, así como por el sostenido crecimiento de la producción.

Otra diferencia radical con el trabajo asalariado es que este último, una vez empleado, queda fuera de la oferta de mercado y de sus vaivenes, mientras que el trabajador autónomo está permanentemente *dependiendo de la oferta y de los cambios en el mercado*. Esto implica un permanente riesgo en su condición de trabajador. La oferta del trabajador autónomo debe tener una elasticidad ilimitada para resguardarse de los momentos de no trabajo. En el empleo asalariado, se tiene siempre la percepción clara de la pérdida de ganancia, no así en el trabajo autónomo, en que se vive en permanente disputa, entre tiempos de consignación y tarifas pactadas, sin llegar nunca a establecer con precisión la remuneración por el tiempo de trabajo necesario para producir. Cuanto más se estabiliza el trabajador en el mercado, es menos el tiempo libre disponible que puede programarse. El trabajo autónomo es tomado, muchas veces, por los jóvenes como algo ocasional, pero para los que se consolidan en la profesión se transforma en una identidad social. En la fase de consolidación la inseguridad aumenta.

En el plano del consumo, el trabajador autónomo tiene tendencialmente hábitos de clase media y le es totalmente extraña una cultura de escasez. Si el trabajador autónomo no logra establecer relaciones y horizontes culturales separados del trabajo, si no logra desarrollar formas de defensa colectiva a través de estructuras asociativas que encuentren un espacio en los contratos colectivos de trabajo, cada vez más aumentará su precarización. En un sistema donde la baja competitividad es más fuerte que la innovación, donde la profesionalidad es con-

siderada un atributo moral más que un bien vendible, la situación del trabajador autónomo es vulnerable y poco reconocida.

Conclusiones

A lo largo de este estudio se han presentado algunos elementos suficientes para afirmar que:

- Los cambios en los modelos de producción han acentuado la demanda de servicios. En la producción de los mismos participan distintos sectores y actores con nuevas profesiones emergentes. En este sentido, consideramos trabajos atípicos aquellos que son ejercidos por profesionales especializados y que no cumplen con las condiciones y modalidades de los trabajos ejercidos de manera asalariada tradicional.
- La descentralización de los servicios por parte del Estado, los cambios en el modo de vida de las personas, el surgimiento de nuevas necesidades no cubiertas por el Estado de bienestar convocan la presencia de las organizaciones de la sociedad civil. Estas participan con mayor protagonismo como actores en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los servicios.
- La ejecución de programas y proyectos de cada vez mayor envergadura por parte de las OSC (por la expansión del número de beneficiarios que atienden, así como por la intensidad de las necesidades que cubren) y la profesionalización de determinadas tareas u ocupaciones constituyen factores determinantes para la creación de ocupación. Su flexibilidad, las demandas que atienden y los servicios que brindan hacen que estas organizaciones sitúen al sector en una posición privilegiada en la prospección de nuevos perfiles profesionales.
- Estos perfiles profesionales constituyen trabajos atípicos, ya sea por la peculiaridad de sus especializaciones (que se suma a las profesiones liberales tradicionales) o por la modalidad de sus prestaciones (en parte asalariados, en parte voluntarios y en parte por cuenta propia).
- La caracterización de “autónomos de segunda generación” que hemos elegido para denominarlos es pertinente con la situación en la que se encuentran muchos profesionales que trabajan en las OSC. Tienen otra forma de retribución y reconocimiento de su identidad profesional. Se diversifican espacialmente los lugares donde trabajan y temporalmente por la disponibilidad de tiempo para realizarlos.

- Las personas que trabajan en las OSC conforman un sector calificado. La mayoría de sus trabajadores cuenta con estudios de secundaria, preparatoria y sobre todo de licenciatura. Además, son profesiones cuyo contenido relacional y comunicativo es un valor adjunto a los saberes, competencias y habilidades con los que ya cuentan. Los ideales y la motivación constituyen una peculiaridad de estos trabajadores.
- Las redes sociales son fundamentales para ingresar y permanecer en el mercado, así como el acceso a fuentes diversas de financiamiento. Los cambios en el mercado condicionan la oferta y la demanda de estas profesiones.
- Si bien no se cuenta todavía con datos ciertos sobre el empleo asalariado neto en el sector de las OSC, como tampoco en el trabajo autónomo, la creación de empleo se concentra en la categoría de profesionales que trabajan por cuenta propia. El número de asalariados de planta y de tiempo completo es muy bajo. Seguramente la disponibilidad financiera es el factor principal en la decisión de incorporar trabajadores asalariados.
- La condición de los trabajadores asalariados es precaria, sus remuneraciones son bajas y en la mayoría de los casos no se cuenta con prestaciones sociales.
- Los profesionales por cuenta propia carecen, asimismo, de un reconocimiento como categoría, y la prestación de sus servicios, así como la continuidad del trabajo dependen de los proyectos con que cuentan las OSC.
- A pesar de que se trata de un profesional calificado, cada vez más se necesitan especializaciones que tienen que ver con áreas y tareas específicas de las organizaciones. Surgen en este sector profesiones que no existieron anteriormente, en respuesta a necesidades sociales emergentes. Estas profesiones son de nueva constitución y difíciles de definir. No coinciden necesariamente con las tipologías de profesiones tradicionales.
- Se necesita, además, que estos profesionales desarrollen cada vez más saberes, competencias y habilidades específicas relacionadas con las necesidades del sector.
- Se necesita fortalecer las relaciones contractuales de mala calidad (entre trabajadores asalariados o por cuenta propia) y visualizar las profesiones emergentes y las necesidades vinculadas a este sector (reconocimiento de tiempos, espacios, falta de créditos, previsión social, formación, etcétera).
- Se deben estimular investigaciones que den cuenta sobre la evolución del sector, ya sea como lugar donde se genera ocupación, así como sector que

proporciona servicios para las personas. Cuanto más contemos con investigaciones que nos muestren las fortalezas y los retos del sector, más claro tendremos la situación en donde es necesario desarrollar fortalecimiento institucional y profesional.

- Sin lugar a dudas, el reconocimiento como categoría de las profesiones emergentes que nosotros denominamos atípicas contribuiría no solo a enriquecer al sector social, sino también a mejorar sus condiciones como trabajadores y la prestación de sus servicios con calidad, eficacia y eficiencia.
- Uno de los retos más importantes de las entidades y de las políticas públicas es, en este momento, valorizar y reconocer adecuadamente el elevado capital humano con que cuentan las organizaciones. Ello implica inducir mejoras organizativas, contribuir con la formación para desarrollar adecuadamente el potencial con el que ya cuentan, así como diversificar la visión disciplinaria que no se encuentra con facilidad en la oferta educativa.
- Visualizar este sector y esta categoría, así como reconocerlos como actores válidos y competentes, como corresponsables en la ejecución de servicios públicos significa orientar políticas y programas que fortalezcan cada vez más al conjunto de organizaciones y a los integrantes que conforman el sector.

Bibliografía

- Abramo, Laís (1997) *Mercados laborales, encadenamientos productivos y políticas de empleo en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES. (LC/IP/R.185).
- Accornero, A. (1998) Fra subordinazione ed autonomia. *Lavoro Informazione*. n. 22.
- ASVI (2004) *Best practices in non profit jobs and professional development of NPO-Italy-R&S*. (ISCO-88 International Standard Classification Occupational dell'ILO-Nazioni Unite).
- Barbieri, P. (1998) Lavoro autonomo di seconda generazione: problemi e prospettive. *Polis*. v. 12, n. 2.
- . (1998) Liberi di rischiare. Vecchi e nuovi lavoratori autonomi. *Stato e Mercato*. n. 56. p. 281-308.
- Barcellona, P. (2000) *Lavoro. Declino o metamorfosi?* Milán: Franco Angeli.
- Belussi, F. (1997) Il capitalismo delle reti. En: Bologna, S.; Fumagalli, A. (1997) *Il lavoro autonomo di seconda generazione*. Milán: Interzone. p. 205-226
- Bertolini, S. (2002) *Il lavoro atipico e le sue strategie*. Turín: Libreria Stampatori.
- Bologna, S. (1997) Dieci tesi per la definizione di uno statuto del lavoro autonomo. En: Bologna, S.; Fumagalli, A. (Coord.) *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del post-fordismo*. Milán: Feltrinelli.

- Bologna, S.; Fumagalli, A. (1997) *Il lavoro autonomo di seconda generazione*. Milán: Interzone.
- Bronzini, G. (1997) Posfordismo e garanzie: el lavoro autonomo. En: Bologna, S.; Fumagalli, A. (Coord.) *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del post-fordismo*. Milán: Feltrinelli. p. 319-348.
- Bruno A. e Guerra P. (1997) L'artigianato: tra imprenditori amità, autonomia e dipendenza. En: Bologna, S.; Fumagalli, A. (1997) *Il lavoro autonomo di seconda generazione*. Milán: Interzone. p. 227-246.
- Bucheli, Marisa; Furtado, Magdalena (1998) *Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay*. Montevideo: CEPAL. (LC/MVD/R.166/Rev.1).
- Callieri, C. (1998) *Lavoro ed economia della conoscenza*. Milán: Franco Angeli.
- Carnoy, M. (2000) *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza Ensayo.
- Caselli, C. (1998) Il non profit: aspetti aziendali. *Persone e imprese*. v. 8, n. 2.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Cicconi, I. (1997) I paradossi Della produzione posfordista nel comparto costruzioni En: Bologna, S.; Fumagalli, A. (1997) *Il lavoro autonomo di seconda generazione*. Milán: Interzone. p. 299-318
- CEPAL (1997) *Desarrollo sostenible, pobreza y género. América Latina y el Caribe: medidas hacia el año 2000*. Santiago de Chile: CEPAL. (LC/L.1064 CRM.7/5).
- . (2000) *El trabajo a tiempo parcial en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Crescenzi, M. (2002) *Manager & Management del Non Profit. La Sfida Etica*. ASVI.
- Crescenzi, M.; Bonacini, E. (2005) *Guida internazionale alle professioni e al lavoro nel non profit*. Bologna: EMI.
- De Biase, F; Garbarini, A. (2003) *High tech high touch. Profesionisti culturali emergenti tra nuove tecnologie e relazioni sociali*. Milán: Franco Angeli.
- De la Garza, E. (2005) Modelos de producción y trabajo en México. *Trabajo. El trabajo docente*. v. 1, n. 1, jul.-dic. p. 63-97.
- Donati, P. (1996) *Sociología del terzo settore*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Fiorentini, G. (1997) *Organizzazione non profit e di volontariato*. Milán: Etas Libri.
- Girardo, C. (2002) Los servicios del Tercer Sector. *Reforma*. México, martes 3 de septiembre.
- . (2003) *La formación para el trabajo de los jóvenes (desafíos y estrategias) desde las organizaciones de la sociedad civil*. México: UNAM.
- Gorz, A. (1992) *Metamorfosi del lavoro. Critica della regione economica*. Turín: Boringhieri.
- Guerra, Pablo (1994) La precarización del empleo: algunas conclusiones y un intento de operacionalización. En: Agacino, Rafael; Echeverría, Magdalena (Eds.) *El empleo precario y el empleo atípico; revisión bibliográfica y propuestas para el debate*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo (PET). (Documento de trabajo, 105).
- . (1995) ¿Es necesariamente precaria la flexibilidad? En: Rafael Agacino, Rafael; Echeverría, Magdalena (Eds.) *Flexibilidad y condiciones de trabajo precarias*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Hinna, A. (2005) *Organizzare e gestire il terzo Settore*. Roma: Carocci.
- Hopenhayn, M. (2001) *Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

- Laville, J. L. (1994) *L'economia solidale*. Turin: Tr. It. Bollati Boringhieri.
- Lyon Caen, G. (1990) *Le droit du travail non salarié*. Paris: Sirey.
- Negri, Antonio (2004) *La fabbrica de la strategia*. Madrid: Akal.
- Melandri, V.; Massacci, A. (2000) *Fund raising per le organizzazioni non profit*. Milán: Il Sole 24ore.
- Mochi, P. (2005) Las organizaciones de la sociedad civil y las ciencias sociales. Su configuración en América Latina. En: Guadalupe Acevedo, Guadalupe; Sotelo, Adrián (Coords.) *El debate latinoamericano actual, tendencias, problemas y alternativas*. México: Siglo XXI; UNAM. Tomo II.
- Mochi, P. ; Girardo, C. (2000) *Los trabajos autónomos de segunda generación*. México: UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (Cuaderno de Investigación. Coloquio de doctorantes).
- Morgenstern, S. (2000) La crisis de la sociedad salarial y las políticas de formación de la fuerza de trabajo. *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo*. v. 6, n. 11.
- Morini, C. (1997) Lavoro autonomo e settore editoriale: la parabola di una professione. En: Bologna, S.; Fumagalli, A. (1997) *Il lavoro autonomo di seconda generazione*. Milán: Interzone. p. 269-298.
- Offe, C. (1992) *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza Editorial.
- Perrulli, P.; Sabel, Ch. (1997) Rappresentanza del lavoro autonomo e coordinamento economico. En: S. Bologna, S.; Fumagalli, A. *Il lavoro autonomo di seconda generazione*. Milán: Interzone. p. 245-268.
- Piore, M. ; Sabel, Ch. (1984) *The second industrial divide*. Nueva York: Basic Books.
- . (1989) *Les chemins de la prospérité. De la production de masse à la spécialisation souple*. Paris: Hachette.
- . (1990) *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Estudio.
- Rapiti, F. (1997) Lavoro autónomo, lavoro dependente e mobilità: un quadro statistico sull 'Italia". En: Bologna, S.; Fumagalli, A. *Il lavoro autonomo di seconda generazione*. Milán: Interzone. p. 173-192.
- Ricci, L. (1997) Il lavoro che cambia. En: S. Bologna, S.; Fumagalli, A. *Il lavoro autonomo di seconda generazione*. Milán: Interzone. p. 193-204.
- Sawhill, J.; Williamson, D. (2001) Measuring what matters in nonprofits. *The MacKinsey Quarterly*. n. 2.
- . (2001) Mission impossible? Measuring success un nonprofit organizations. *Nonprofit management and leadership*. v. 11, n. 3. p. 371.
- Semenza, R. (2000) Le nuove forme di lavoro indipendente. *Stato e mercato*. n. 58. p. 149-168.

FORMACIÓN E INCLUSIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES CON MENOS OPORTUNIDADES

Algunas reflexiones sobre los principales desafíos de las organizaciones de la sociedad civil

*Alejandra Solla*¹

1. Breve descripción del panorama actual

El panorama de América Latina en décadas recientes viene mostrando cambios importantes que es preciso tener en cuenta para comprender algunos fenómenos “nuevos”, que en un concierto internacional difícil y de profunda crisis de empleo, deja huellas y consecuencias profundas en nuestras sociedades. Algunas de estas manifestaciones son:

- El crecimiento económico y del Producto Interno Bruto (PIB) en algunos de los países que, lejos de estar vinculado al desarrollo de las sociedades y a la generación de empleo, se liga sin más a la acentuación de las desigualdades sociales y a la inequidad en la distribución de los ingresos.
- El deterioro creciente de las condiciones y de la calidad de vida de los trabajadores en nuestros países.
- El aumento del desempleo junto al crecimiento sorprendente del sector informal. Hoy hay ciento tres millones de trabajadores en estas condiciones en el continente americano.
- La certeza de que no hay y no va a haber empleo para todos.
- La implementación de políticas sociales basadas en “planes y subsidios” con contraprestaciones, vividas en una alta proporción de personas

| 1 Directora adjunta de la Fundación Sustentabilidad.Educación.Solidaridad (SES).

“como si fuera un trabajo”, entre otras, son algunas de las muestras de una realidad a la que hemos comenzado a naturalizar.

En América Latina, casi 70% de la población es menor de 30 años, sin embargo, la emergencia del tema de la juventud en la región no solo es una cuestión demográfica, sino, como lo es para muchos de nosotros, una apuesta político-estratégica necesaria a darse en el presente y profundamente vinculante con el futuro de nuestras sociedades. Enfocando nuestra mirada en esta población y en su relación con el mundo del trabajo, la situación se complejiza y lo hace aun más si consideramos a los jóvenes en situación de pobreza.

En términos generales, la característica más marcada en la relación actual de los jóvenes con el mercado de trabajo es la *precariedad de sus inserciones laborales*. Sus trayectorias suelen combinar etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporales y autoempleo, muchas veces a nivel de supervivencia (Jacinto y Solla, 2004). En el caso de los más pobres, es preciso agregar a esta precariedad y a sus continuas entradas y salidas la fuerte discriminación social a la que se ven sometidos, muchas veces por “portación de cara” o por el domicilio en el que viven.

Por otra parte, los lazos y puentes entre la educación y el trabajo siguen siendo difíciles de construir. El aumento de los años de escolaridad obligatoria a 10 años en promedio en nuestros países, aun provocando una leve mejoría en la conclusión de estudios, solo alcanza a algunos sectores de la población juvenil y no garantiza *per se* el acceso al mundo del trabajo. La baja calidad de los aprendizajes, la repitencia, la sobreedad y la deserción escolar muestran, entre otros, problemas que se agravan fuertemente en las poblaciones más desfavorecidas, en las que resulta difícil comprender las situaciones *reales de partida para la formación laboral* y, por ende, diseñar estrategias adecuadas para cubrir desventajas profundas.

Según fuentes diversas, 25% de los jóvenes pobres de la región no estudian ni trabajan. Al mismo tiempo, muchos jóvenes pobres *solo han visto a sus padres tener pequeños trabajos eventuales y/o vivir de subsidios “a la pobreza”*, lo que significa, sin más, que hay una “cultura del trabajo” que, como mínimo y en una visión optimista, difiere claramente de la que hemos concebido en décadas pasadas, vinculadas al ascenso social, al ingreso a la vida adulta, a la independencia. Los trayectos laborales, en muchos casos, más que agregar valor formativo y educativo, contribuyen a reforzar los circuitos de frustración y exclusión que repiten similarmente los vividos en la escuela.

Aun así, en este contexto profundamente desalentador, es necesario señalar que existe en cada uno de nuestros países y en la región una serie de experien-

cias, programas, políticas y estrategias provenientes de los diferentes actores sociales públicos y privados que, aunque aisladas todavía, intentan dar respuesta a estas situaciones complejas desde *la relación, la gestión asociada, la intersectorialidad y la interdisciplina*.

Observar, analizar e interrogar cada uno de estos procesos en sus múltiples dimensiones y relaciones seguramente contribuirá a comprender con más precisión los procesos de construcción de una “nueva institucionalidad”, al decir de Cristina Girardo, o de una “nueva estatalidad”, según la Fundación SES (Sustentabilidad. Educación. Solidaridad), puestas al servicio de procesos de generación de oportunidades para la inclusión laboral de los jóvenes más pobres.

2. Las organizaciones de la sociedad civil como sector. Principales desafíos

El crecimiento y los cambios de posición que venimos realizando las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en años recientes, en tanto parte de la *construcción del espacio público*, viene de la mano de una serie de *mutaciones* que, al mismo tiempo, se están dando en cada uno de los sectores en nuestras sociedades.

Por un lado, el Estado intenta promover de distintas maneras, la incorporación de la sociedad civil en el diseño y desarrollo de las políticas públicas (por ejemplo, el Programa Nacional Todos a Estudiar del Ministerio de Educación de Argentina). Por su parte, las empresas están empezando a visualizar, a través de la llamada RSE, que no alcanza con la filantropía o el *marketing* social para desarrollar cambios sustentables en el tiempo, que es preciso plantearse nuevos espacios de acción conjunta con los otros sectores y asumir desde allí nuevas responsabilidades (por ejemplo, programas sociales y de voluntariado corporativo vinculados al trabajo y a la educación de los más pobres). Asimismo, nosotros, como conjunto social, ya no nos presentamos como una alternativa al Estado. Nuestro comportamiento está más ligado a la alteración de las políticas públicas y la incidencia en las mismas, que a la intención de “ocupar el lugar de”.

En este panorama de mutaciones y cambios, las *tensiones y limitaciones* que se presentan en la acción están muchas veces relacionadas con las diferencias en las lógicas de *un funcionamiento viejo que convive con la búsqueda de nuevas lógicas* en las que vamos haciendo camino al andar.

El ejercicio de *compartir responsabilidades con papeles diferenciados* es un *aprendizaje realmente difícil e innovador*. Más allá de las palabras muchas veces coincidentes que usamos tales como: la participación, el ejercicio ciudadano, el desarrollo local, entre otras tantas, hay diferencia a la hora de ponerlas a desempeñar

en una práctica común para la que no hay recetas. En síntesis, los cambios en las dinámicas de las relaciones se dan casi en paralelo a las nuevas definiciones que cada uno de los sectores va haciendo sobre sí mismo.

Pero ¿qué sucede en el interior de las OSC? En principio, una característica clave de este tipo de organizaciones es su heterogeneidad. Conviven desde las llamadas organizaciones de base hasta las fundaciones empresariales o donantes. Siendo tan amplio y diverso el accionar, existe una serie de clasificaciones que intentan agrupar a las OSC según su territorialidad, la temática que abordan, los grupos etáricos con los que trabajan, su participación en procesos sociales de asistencia y/o de desarrollo.

Asimismo, existen otras agrupaciones más recientes, que permiten ver algunos de los cambios antes mencionados, ya que las mismas están vinculadas más a nuestro papel como *actor social* en los procesos de transformación y desarrollo cuyas categorías están relacionadas con la *incidencia en las políticas públicas*. Existen, en este sentido, las organizaciones dedicadas al desarrollo local que tienen ejecución directa en el territorio, las llamadas “organizaciones paraguas” o puentes, de carácter más nacional, que agrupan a un conjunto de organizaciones, las llamadas redes en sus diferentes formas y dinámicas de funcionamiento, etcétera.

Finalmente, es preciso diferenciar a aquellas organizaciones cuya estructura legal es similar a las anteriores, al menos en Argentina, pero que poseen capital propio o fondos patrimoniales o de *endowments*, entre las que se encuentran las fundaciones donantes o *grantmakers*.

Desde la Fundación SES (Sustentabilidad. Educación. Solidaridad) tenemos como misión trabajar por la inclusión educativa, política, social, laboral, económico-productiva, de los jóvenes con menos oportunidades de nuestro país y de la región (sobre todo del Mercosur). Para cumplir con nuestra misión trabajamos sobre la base de dos niveles estratégicos: a) la asociatividad y b) la incidencia en las políticas públicas. En el nivel asociativo, trabajamos con más de 20 socios distribuidos en todo el país, con los cuales, a partir de lo que llamamos Diagnóstico Participativo Local (DPL), herramienta clave para la participación y la conformación de procesos colectivos, diseñamos en conjunto una serie de programas de acción enmarcados en lo que denominamos estrategias de acción de desarrollo local-regional, según los alcances territoriales de trabajo que tengan nuestros socios.

Desde el nivel de incidencia en las políticas públicas, trabajamos básicamente en dos sentidos: desde las prácticas locales, en la sistematización y diseño de metodologías y modelos de trabajo posibles de “replicar” o ser llevados a escala, y en la generación de mecanismos de gestión asociada tanto en el diseño, ejecu-

ción y evaluación de las políticas públicas en sus diferentes niveles (municipal, provincial, nacional y regional), vinculadas a la inclusión de los jóvenes con menos oportunidades.

En estos años de trabajo, *en la temática vinculada a la inclusión laboral de los jóvenes*, algunas cosas vamos aprendiendo que nos permiten visualizar tensiones, debilidades, fortalezas y desafíos que, como organizaciones, tenemos por delante. Ubicaré los mismos en diferentes niveles:

- a) En relación con los jóvenes.
- b) En relación con los equipos de trabajo.
- c) En relación con el desarrollo local.
- d) En relación con la escala y los procesos de incidencia en las políticas públicas.
- e) En relación con la sustentabilidad de las acciones y como sector.

a) *En relación con los jóvenes*

Mucho se ha tratado ya, en diferente bibliografía vinculada al tema, acerca de “las juventudes”, en las que se ponen en juego, entre otras, la llamada moratoria social, el pasaje a la vida adulta, la definición del “hasta cuándo” se es joven en relación con las situaciones y cambios antes mencionados, y las diferencias siempre polarizadas y profundas entre los jóvenes pobres y los que no lo son.

Uno de los principales *desafíos y riesgos* en este sentido es la focalización y selección de los jóvenes con los que trabajamos. A las dificultades y los desafíos del contexto, acrecentados en años recientes, se agregan otros que, quizá por cotidianos, vamos tendiendo a ver como naturales. Uno de ellos es el de *la selección de los menos pobres entre los pobres*.

En la actualidad, varios de los programas que apuntan al “achicamiento de la brecha digital”, por ejemplo, o aquellos que se proponen la generación de “microemprendimientos exitosos” en un corto plazo, trabajan con jóvenes que han alcanzado cierto nivel de escolaridad, o que cuentan con un trayecto formativo de base, intentando apoyarlos en un salto cualitativo personal, para “emprender” su negocio o, dicho de otra forma, aprender a autosostenerse, aun en las condiciones de precariedad antes mencionadas.

Pero, ¿qué pasa con esos otros, los más pobres entre los pobres? Allí, sin duda, los abordajes de los sistemas de formación e inclusión laboral adquieren un nivel mayor de complejidad. No basta con el dictado de cursos de formación técnica en algún *oficio demandado* por el “mercado” y muchas veces perdido en la

transmisión cultural intergeneracional: de abuelos a nietos o de padres a hijos. Tampoco parece suficiente la incorporación a lo largo del proceso formativo de las llamadas *formaciones sociolaborales* y/o de emprendedorismo, las tutorías personales y hasta las llamadas prácticas o pasantías laborales. Todas estas herramientas son muy importantes, pero no por ello *suficientes* para lograr inclusión laboral y, sin duda, desde una visión integral del joven, colaboran a mejorar sus condiciones para el posible acceso al trabajo. Están “mejor preparados”.

Pareciera que para alcanzar mejores resultados, teniendo en cuenta aprendizajes de las experiencias realizadas en nuestros países, es preciso diseñar *sistemas formativos*, pensados como trayectorias de aprendizaje que agreguen valor, que contemplen diferentes estrategias y etapas, articulados con proyectos de desarrollo local o sectorial, que se retroalimenten entre sí y con ciertos niveles de interdependencia y flexibilidad interna.

En este sentido, una primera etapa de definición de los llamados “nichos de mercado” debería integrar las *demandas laborales* locales o la generación de “nuevos empleos” con las *motivaciones, expectativas personales, intereses y saberes previos* que los jóvenes tienen. Asimismo, a lo largo de todo el trayecto de formación, parece ser necesario incluir diferentes estrategias que colaboren con el incremento del *capital social* y de relaciones con que los jóvenes se integran en el proceso de formación. Este aumento de las oportunidades de desarrollar un capital social se vincula a la variedad y calidad de experiencias de vinculación a las que acceden los jóvenes, tanto con el sector privado como con otras organizaciones, emprendimientos y organismos del sector público. Todos estos ámbitos pueden funcionar como lugares de referencia.

Desde esta perspectiva sistémica, *el día después* de la capacitación no debería ser más que la culminación de una parte del proceso formativo y el inicio de otra etapa, que incluya también la lógica de la “trayectoria de inserción”. Esta otra etapa requerirá también acompañamiento, tiempo y estrategias formativas que acompañen el desarrollo personal/laboral de cada uno de los jóvenes o de los grupos. Esta situación se visualiza quizá con más claridad en los programas de generación de autoempleo o microemprendimientos, que requieren de toda una ingeniería y un fuerte proceso de acompañamiento, que incluye tanto la perspectiva personal y la grupal como las propias del “proyecto” o “negocio”, para que éstos sean sustentables y duraderos en el tiempo. Pero una trama y un proceso similar son requeridos para apoyar a los jóvenes a sostener empleos en relación de dependencia.

En definitiva, estos sistemas y procesos formativos, en sus múltiples intervenciones, serán de alguna manera las oportunidades de ir dejando *huellas* y

marcas en cada uno de los jóvenes, de manera que los mismos puedan vivenciar lo que significa *el proceso* de inclusión en el mundo del trabajo. No sabemos hoy con claridad cuánta de la representación y de la cultura del trabajo vinculada a la expectativa de ascenso social está presente en los jóvenes; tampoco sabemos con claridad cómo se va construyendo subjetivamente la idea de *buen trabajo*... Como planteábamos en el panorama general, ¿qué modelos tiene, cómo sabe y concibe qué es el trabajo un joven pobre que nunca vio a nadie que tuviera un trabajo digno en su familia? Ellos mismos acceden a trabajos inestables y precarios, o a planes sociales de emergencia que exigen contraprestaciones, que las más de las veces funcionan “como si” fueran trabajo. ¿Cuánto de “formativos” son estos modos de incorporarse al mundo del trabajo? ¿Se produce allí una socialización laboral que permite una cierta acumulación de experiencia que vaya llevando a la estabilización y a la configuración de una ocupación, y finalmente de una cierta identidad ocupacional? (Jacinto, 2005). Sabemos que hay una ruptura o que se presenta de manera diferente de la concebida por nosotros.

Sin embargo, aunque parezca contradictorio y quizá relacionado con aspectos más de carácter cultural, un porcentaje significativo explicita que busca ser trabajador, “empleado”. Esto implica pensar en *generar otras condiciones distintas de las actuales*, que casi los condenan a permanecer en la precariedad. No obstante, para aquellos que logran incluir la idea de futuro y de proyecto de vida, la educación y el trabajo siguen ocupando un lugar central.

Ahora bien, teniendo en cuenta estas nociones de proceso de formación y de proceso de inserción, algunas tensiones de ponen en juego. Por un lado, la vinculada a la dimensión temporal. En general, los programas de este tipo están basados en *lógicas de formación tradicional*, con tiempos acotados y predefinidos. Empiezan y terminan cursos de formación en un oficio que, aunque incluyan otros componentes de formación en competencias sociolaborales o para la vida, prácticas laborales (los llamados “enlatados”), poco responden a lo que se necesita y que lejos están de considerar la inserción como un proceso. Es importante en este sentido reflexionar cuánta de esta situación está relacionada con el financiamiento y las lógicas de las agencias internacionales y en qué medida influyen sobre los gobiernos y las organizaciones.

Otro aspecto a considerar como desafío son los diseños programáticos en módulos y flexibles, que permitan la entrada y salida de los jóvenes, más desde el tramo o trayecto necesario a realizar, que desde la secuencia didáctica común para todos. Finalmente, un aspecto clave a mencionar en este sentido es el de la inclusión de sistemas adecuados de sistematización, monitoreo y evaluación de resultados, capítulo clave para seguir aprendiendo y conceptualizando desde las prácticas.

b) En relación con los equipos de trabajo

Uno de los grandes desafíos que enfrentamos las OSC en relación con la constitución de los equipos de trabajo que desarrollan los proyectos es la “interdisciplina con cama afuera”. ¿Qué queremos decir con ello? Al menos una parte importante de los equipos de las OSC no siempre cuenta con las herramientas y la formación necesarias para afrontar las especificidades que su papel requiere. Por un lado, están los docentes o instructores especializados en los aspectos técnicos, propios del oficio o especialidad de la formación, que en general son convocados especialmente para esa tarea. Estas personas tienen perfiles de “especialistas o trabajadores” en el oficio a formar, y a veces “poco saben” de pedagogía y mucho menos del trabajo con jóvenes.

Por otro lado, también se observa una disociación entre quienes manejan aspectos económicos vinculados al diseño y la implementación de la formación y de los dispositivos de inserción laboral y aquellos profesionales o técnicos en ciencias sociales, con experiencia en el trato con jóvenes, en el desarrollo de proyectos sociales, etc. A veces se lleva esta tensión al extremo, transformándola en dilemática, es decir, no pudiéndose articular ambas lógicas.

Desde las prácticas es posible visualizar esta diferenciación en las tendencias y los énfasis de las organizaciones. Algunas, más allá de trabajar en la formación laboral, tienen como meta primera y última la inclusión social de los jóvenes; y otras enfatizan el trabajo, la inserción laboral como una de las formas de inclusión social de los mismos. En verdad, el tema de fondo no es discutir si una forma es mejor que la otra o qué está primero, o qué da mejores resultados...

En todo caso, lo importante es que la OSC reconozca sus énfasis, y lo refleje en sus metas, validándolas desde la práctica cotidiana. Este reconocimiento sí es fundamental a la hora de conformar equipos de trabajo, ya que permitirá romper con algunos prejuicios para poder trabajar adecuadamente desde las diferencias y encontrar un abordaje interdisciplinario posible.

En algunos casos, la apuesta de las organizaciones pasa por la formación de sus equipos en aspectos clave para abordajes requeridos en los marcos actuales, tales como: contexto económico, emprendedorismo, diseño de formación basada en competencias, etc. En otros casos, la construcción de equipos se hace incorporando especialistas para esos programas de trabajo, y en otros ni siquiera se requiere de expertos que se incorporen en la organización, sino que se promueven articulaciones o convenios de trabajo con otras instituciones especializadas en los temas en los que la organización no lo está. Esta lógica, más vinculada al desarrollo local y a la relación, implica sin duda varios cambios en el *funciona-*

miento de las organizaciones en su interior y, en algún punto, los funcionamientos de las otras instituciones que intervienen en el proceso. Los principales desafíos en estos casos están dados por la necesidad de “romper” con los circuitos muchas veces prejuiciosos (docente-trabajador social-empresario) y generar otras lógicas de trabajo común sabiendo y reconociendo que muchas veces chocan con estructuras menos flexibles, como la escuela o la empresa.

La real aceptación de que *no todo es posible resolverlo desde los equipos propios* promueve, sin embargo, el desarrollo muchas veces enriquecedor y formativo en aspectos que hacen a la negociación, a la búsqueda de consensos, a darse mecanismos diferentes para la toma de decisiones, etc. Este es en sí mismo un *nuevo proceso* y como tal requiere adquirir para cada uno nuevas destrezas que solo son posibles si se dan en la acción.

Por último, no importará tanto, entonces, cuál sea la estrategia elegida, sino cómo se dirima en el interior de la misma el trabajo integral con cada uno de los jóvenes, de manera que cada uno de ellos cuente con mayores y mejores oportunidades de inclusión en el mundo del trabajo.

c) En relación con el desarrollo local

En años recientes, varias evidencias en América Latina parecieran indicar que, en la medida en que el diseño y ejecución de los programas de formación e inserción laboral de jóvenes responden o se ajustan a los diferentes perfiles productivos locales, aun con todas las precariedades mencionadas, cuentan con mayores probabilidades de “éxito”. Sin embargo, es importante resaltar que se trata de una tendencia incipiente. Por un lado, no son tantos los casos conocidos de municipios o alcaldías que cuenten con definiciones político-económicas, encuadradas en un proyecto de desarrollo productivo local. De la mano de las políticas de descentralización, se ha venido revalorizando el papel y las incumbencias de los gobiernos locales. Las potencialidades de este proceso son la mayor cercanía a las necesidades de la comunidad y la mayor pertinencia de las acciones. Pero el proceso es dificultoso; muchas veces se realiza sin el apoyo técnico y financiero adecuado, sometiéndolo a las reglas de juego del “mercado” o a las prebendas políticas, a lo que se suman los cambios profundos y el empobrecimiento sufrido por muchos municipios a partir de la fuerte crisis económica, y las consecuencias de la desindustrialización, entre otros. Este conjunto de fenómenos muchas veces se traduce en “desconcierto” o en pérdida de un horizonte posible. Existen entonces muchas diferencias históricas, de tamaño, de perfiles socioproduc-

tivos y culturales, de recursos entre los municipios, siendo pocos aquellos que cuentan con una visión política del desarrollo local y regional.

En esta coyuntura, sin embargo, se van produciendo diferentes intentos, apoyados en tramas locales de educación y producción en pos de colaborar con la inclusión laboral de los jóvenes con menos oportunidades. Los mismos asumen estrategias variadas e incluyen las vinculadas tanto al empleo como al autoempleo. Se registra, por ejemplo, la generación de *pequeños emprendimientos productivos aislados*, en sectores de actividad repetitivos, pero conocidos (como es el caso de las panaderías, la producción de empanadas y tortas, los kioscos, entre otros tantos), cuyos principales problemas pasan en general por la comercialización que, al realizarse en circuitos de corto alcance, a veces solo sirve para autoabastecerse, aun en condiciones de extrema precariedad. También se desarrollan emprendimientos que buscan articulaciones con otros similares en búsqueda de lograr algunos saltos cuanti-cualitativos en la producción y comercialización, o que se piensan como parte de una cadena productiva de desarrollo que muchas veces trasciende las fronteras municipales, con espíritu regional.

Es importante, en este sentido, no dejar de mencionar aquellos emprendimientos e iniciativas, cooperativas de trabajo, comercializadoras, etc., cuya concepción está fuertemente basada en la llamada “economía social” (marco referencial social y económico del desarrollo que, por la importancia que tiene en términos de transformación y cambio, es preciso respetar, cuidar y no asimilar a cualquier experiencia) y que amerita otra serie de reflexiones que escapan a los fines de estas páginas.

Ahora bien, están aquellas experiencias que, vinculadas al empleo juvenil, también muestran diferencias importantes. La primera de ellas es la que se relaciona con la noción de “posibles empleadores”. Además de los sectores tradicionales privado y público, actualmente las propias OSC aparecen como una fuente de empleo, en algunos casos asociadas al sector público local.

En lo que se refiere al conjunto de empresarios, varios son los desafíos. Uno de ellos es el lugar de las empresas a lo largo de todo el proceso de inclusión laboral de los jóvenes. Las experiencias desarrolladas a lo largo de la década de los noventa muestran que las “pasantías laborales” o prácticas de formación han arrojado resultados diversos en términos de la *empleabilidad*. En ocasiones, han posibilitado que los jóvenes adquieran competencias respecto de la organización personal de tiempos, espacios y desarrollo de habilidades propias del mundo del trabajo. Al mismo tiempo, al haber tenido los empresarios la posibilidad de conocer a los jóvenes durante la pasantía, ésta ha funcionado como periodo de prueba para su posterior contratación que, en muchos casos, se asimila al primer empleo.

Sin embargo, en otros casos las pasantías han significado la utilización de mano de obra barata, el desplazamiento de empleados y hasta una forma de “regulación implícita” del valor de la hora y de las condiciones de trabajo.

Otro punto es la identificación de la diversidad de papeles que las empresas pueden cumplir a lo largo del proceso formativo de los jóvenes. Existen en este sentido algunas experiencias en las que los empresarios colaboran en la identificación de las demandas de empleo; en la definición, ajustes y validación de las currículas de formación; en el patrocinio y tutoría de algunos de los jóvenes; en espacios de formación vinculados al emprendedorismo; definición de planes de negocio, etc., como así también en la recepción de jóvenes en pasantías de formación, la contratación de los mismos y hasta en la presentación de los mismos a otros empresarios, contribuyendo a incrementar el capital de relaciones de los jóvenes.

Es cierto que estos desarrollos son pocos y aún muy incipientes, cuando de tiempos históricos se trata, pero van aportando sin duda otras formas de construcción de “entramados locales”, a los que se suman también las escuelas y las universidades como actores clave para la inclusión laboral juvenil en el marco del desarrollo local. La constitución de mesas multiactorales parecería ser una de las estrategias a seguir explorando.

Es necesario dejar planteados, al menos, algunos interrogantes para seguir debatiendo: *¿cuáles deberían ser las formas de participación (tiempo, recursos, estrategias) de distintos actores en estos procesos y cómo promoverlas? ¿En qué medida esa inclusión laboral colabora verdaderamente en la inclusión social y protagónica de ese joven?*

Asimismo, me parece importante dejar planteado un interrogante que puede abrir o no nuevas perspectivas en la construcción del espacio local: *¿es posible pensar el espacio local como una construcción superadora del aspecto administrativo? ¿Cómo se ponen en juego los otros aspectos vinculados al desarrollo cultural, semejanzas e improntas que superan las barreras municipales?*

Parecería que en relación con el desarrollo local las principales tensiones que se visualizan son:

- a) La identidad de los sectores, sus límites y estructuras: la intersectorialidad.
- b) Cómo juegan las relaciones de poder en los espacios multisectoriales.
- c) Las relaciones y puentes entre lo local y lo nacional. En la estructura federal, en el caso de Argentina (por ejemplo, en el sistema educativo) y en la llegada de las políticas nacionales, *¿cuál es el lugar que juegan las provincias?*
- d) Las economías municipales y el análisis de costos de los llamados procesos de desarrollo estratégico local *versus* la sumatoria de programas.

d) *En relación con la escala y los procesos de incidencia en las políticas públicas*

Quizás uno de los desafíos más complejos de los años recientes esté relacionado con la necesidad de una participación cualitativamente diferente de la sociedad civil organizada en la construcción de las políticas públicas, desde lo local a lo nacional.

La experiencia acumulada en nuestros países muestra que no basta con ser meros ejecutores de las políticas o ceder a la terciarización de los programas de empleo y formación laboral que los diferentes gobiernos se proponen desarrollar en función de los acuerdos y financiamientos provenientes de los organismos internacionales, o con “ser cooptados” por los intereses de los organismos internacionales en el sentido de “control” de la gestión estatal, o en el reemplazo de sus funciones.

Sin duda, la búsqueda de otras formas de relación, más en la línea de la *gestión asociada*, del trabajo conjunto, como planteáramos anteriormente, se va dando de manera muy lenta en algunos de nuestros países a partir de algunos cambios en los gobiernos. Aun así, esta relación de incidencia se da en marcos muchas veces contradictorios, con tensiones, avances y retrocesos, y con interrogantes vinculados a las diversas formas del ejercicio de poder, a las responsabilidades diferenciadas, a los lugares de cada uno de los actores en nuestra sociedad, al ejercicio democrático y a la “representatividad”, entre otros.

Nos queda mucho por aprender en este sentido, no solo en relación con las estrategias de trabajo conjunto, sino también en relación con lo que significa llevar a escala programas de inclusión laboral. ¿Cómo acercar de manera posible lo que sucede localmente y/o en experiencias acotadas a las políticas en el ámbito nacional? ¿Cómo hacer para que en países con tanta heterogeneidad cultural, regional, demográfica, etc., se comprendan y acepten lógicas diferenciadas de trabajo? ¿Cómo salir verdaderamente de “los programas enlatados” sin creer que algunas adaptaciones posibles son sinónimo de flexibilidad, de respeto por las diferencias, de construcción conjunta?

Desde nuestra experiencia, si estamos convencidos, en relación con la escala, de que, aunque los modelos de trabajo puedan diseminarse en el sentido de “réplica”, la escala no es solo la suma de procesos locales. El diseño de políticas públicas a escala nacional responde a otras lógicas que no se resuelven tan solo en la mera ejecución programática, sino que requieren de una ingeniería que impregne los procesos políticos, administrativos y legales entre otros tantos.

e) *En relación con la sustentabilidad de las acciones y del sector como tal*

Como sector, es preciso que podamos visualizar los alcances y las limitaciones que tiene nuestro accionar, tanto en relación con nuestra situación como “empleadores” como en relación con la sostenibilidad institucional. Respecto de la primera, el tema merece una reflexión profunda. El tipo de contrataciones que, al menos en nuestro país, funcionan para la mayoría de las OSC y también para una parte importante de los trabajadores estatales carece de sistemas de seguridad social. Los contratos de locación de obra y/o de servicios han pasado a ser parte de nuestra realidad como trabajadores. Las causas son muchas y diversas, pero lo cierto es que desde esta situación muchas veces sufrimos en carne propia lo que pretendemos lograr que superen los jóvenes con los que trabajamos. Cabe preguntarse entonces ¿a qué tipo de trabajo acceden los profesionales que se incluyen a trabajar en el sector? Este punto es un dilema que está aún sin resolver y que sin duda requiere un trabajo profundo y de incidencia no solo en el plano del Estado, sino de los criterios que se manejan en el nivel de las agencias de cooperación internacional. Por otra parte, es preciso también trabajar en legislaciones más apropiadas a un sector diferente del empresario. Aquí también en nuestro país hay mucho por hacer todavía.

Finalmente, como sector necesitamos reflexionar más profundamente sobre los mecanismos de sustentabilidad. La dependencia del financiamiento, que por lo general está ligado a los programas, muchas veces ahoga las estrategias políticas institucionales que requieren de una estructura acorde al propósito o misión. Hay algunas preguntas a hacerse en relación con la proveniencia de los recursos. En la triangulación empresas-sociedad civil-Estado, ¿cómo se financia el sector? Aunque parezca muy sencilla, se trata de una pregunta de fondo, que no alcanza a responderse desde la apertura y diversificación de las fuentes de financiamiento.

3. Breves reflexiones finales

Queda mucho por hacer todavía. Quizás estamos iniciando los primeros pasos en este largo camino: el del *diálogo*, la confrontación sobre algunos puntos clave. No es lo mismo pensar en la *inclusión social* que en la *inclusión laboral* de los jóvenes y menos aun de los jóvenes con menos oportunidades, los más pobres de los pobres. No es posible diseñar acciones idénticas, con *tiempos* iguales, procesos que empiecen y terminen en 10 o 12 meses, ni igualar las estrategias de acom-

pañamiento, ni suponer que todos pueden ser emprendedores. No podemos renunciar a que esos jóvenes puedan transitar por diferentes *oportunidades, equivocarse, volver a empezar, afianzarse como sujetos, crecer en sus relaciones, definir su proyecto de vida y el espacio que el mundo del trabajo ocupará en el mismo. No podemos renunciar a que tengan las experiencias y los conocimientos necesarios para diferenciar un plan o subsidio con contraprestaciones de un trabajo. Deben tener oportunidades de aprender a luchar por sus derechos, por su seguridad social, por su condición de trabajadores, por un trabajo que los dignifique como sujetos. En otras palabras, lograr la inclusión implica pertenecer y poder cambiar la sociedad en la que viven, esa misma que muchas veces los deja fuera.*

Sin duda, con aciertos y dificultades, es fundamental para las organizaciones sociales ser parte de estos pequeños pero significativos esquemas de organización social, de *recuperación de la política* y del sentido grande de la misma, de participación activa y permanente en los procesos de organización social, en los que las voces de tantos jóvenes sin oportunidades se vaya haciendo presente. Es, sin duda, con ellos, y no mañana, no en el futuro, sino en el *hoy*.

Bibliografía

- Abdala, Ernesto; Jacinto, Claudia; Solla, Alejandra (Coords.) (2005) *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Trazos de la formación, 21).
- Ferreira, María Carmen (2003) *La formación profesional en el Mercosur*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Trazos de la formación, 17).
- Fundación SES (2003-2005) *Documentos de trabajo SES*. <http://www.fundses.org.ar/index1.html>
- Jacinto, Claudia (Coord.) (2004) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: RedEtis; IPE-IDES; MTCT; MTEySS; La Crujía.
- Jacinto, Claudia; Wolf, Mariela; Bessega, Carla; Longo, María Eugenia (2005) *Jóvenes, precariedades y sentidos del trabajo*. Documento presentado en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades, Buenos Aires, ASET.
- Sung, Jung Mo (2002) *Sujeito e sociedades complexas. Para repensar os horizontes utopicos*. Petrópolis: Vozes.
- Molpeceres Pastor, Mariángeles (Coord.) (2004) *Identidades y formación para el trabajo en los márgenes del sistema educativo: escenarios contradictorios en la garantía social*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Herramientas para la transformación, 24).

JÓVENES CONSTRUCTORES DE LA COMUNIDAD

David G. Calvert¹

El programa Jóvenes Constructores² opera dentro de y desde la Ciudad de México, dando respuesta a una serie de aparentemente distintas realidades, formulando un nexo programático para enfrentarlas y a la vez fomentar varias sinergias. Hablamos de una realidad donde hay muchos jóvenes sin trabajo. Es la realidad de las ciudades y los pueblos que carecen de inversión y renovación adecuada de sus espacios públicos y de su vivienda. De lugares donde existe una situación de carencia para muchos jóvenes y una formación tradicional de baja calidad, llevada a cabo a través de clases con alumnos sentados en aulas dos, cuatro y seis horas al día; fórmulas que han servido solo para una parte de la población, pero no para la mayoría. Una realidad donde la sociedad busca soluciones a sus problemas juveniles, encontrando en cambio el miedo, la crítica, el abuso, el descuido, la oportunidad desaprovechada. Un contexto en el cual los jóvenes desean tener empleos, quieren aprender, quieren ser miembros dignos y contribuyentes en sus comunidades, pero muchas veces no encuentran la manera de crecer, de ser parte.

Antecedentes

En México, más de cuatro millones de jóvenes (de 15 a 29 años) no gozan de trabajo formal, y han dejado de estudiar. Como resultado de esta situación alarmante, México exporta cada año medio millón de compatriotas, mayormente jóvenes, al extranjero, principalmente a los Estados Unidos de América, donde están expuestos en muchos casos a violencia y explotación, y donde el fruto de sus labores y energía está al servicio de la economía de ese país, y no de su país

1 Director ejecutivo de Jóvenes Constructores de la Comunidad, A.C., con sede en México, D.F., y una sucursal regional en Chiapas. www.jovenesconstructores.org

2 El programa fue coordinado (2003-2006) por Rostros y Voces FDS, A.C. www.rostrosyvoces.org

de nacimiento, a pesar de las remesas que puedan estar devolviendo cada mes a sus tierras mexicanas.

Los intentos del Estado por contrarrestar esta problemática no han sido suficientes, sobre todo para los jóvenes sin empleos o de muy bajos recursos, ya que la filosofía predominante dicta que los jóvenes deben estar trabajando y superándose por sus mismos esfuerzos. El Estado no ha logrado generar el recurso necesario, ni tal vez el enfoque requerido, para poder resolver este problema que ha ido empeorándose, especialmente durante los recientes 23 años de relativamente poco crecimiento económico en términos reales. Sin embargo, existe interés de parte del gobierno en la creación de programas que conlleven beneficios tanto para los jóvenes como a sus comunidades y estados. Alrededor de 50 millones de jóvenes mexicanos han nacido durante estos mismos 23 años; ahora buscan una manera digna y concreta de ser parte de la economía nacional y también de sus comunidades.

Cuando existen opciones para hacer servicio a la comunidad, y para recibir capacitación laboral, incluyendo la opción de una beca para cubrir los costos más básicos de la vida, los jóvenes han mostrado gran interés por participar. La experiencia del programa Jóvenes Constructores de la Comunidad, junto con muchos otros esfuerzos civiles,³ da fe de la voluntad y deseo de la juventud de crecer personalmente y participar en proyectos de servicio comunitario.

En principio, toda la sociedad prefiere que la juventud tenga mayores opciones y apertura para trabajar y ser buenos ciudadanos. Sin embargo, existe también malestar y desconfianza hacia los jóvenes, sobre todo hacia los jóvenes sin empleo y con mayores carencias. A estos que son mayoría los llaman delincuentes, los responsabilizan de malos hábitos, les temen, desconfían de ellos y los excluyen. El desprecio y el miedo están reflejados en la política pública, y también tiene un saldo psicológico entre los mismos jóvenes, bajando en muchos casos su autoconfianza y perspectivas de futuro.

En otros países, se han creado programas nacionales de servicio social y comunitario. El programa “Americorps” en los Estados Unidos se inició en 1993 con la participación de 30.000 jóvenes norteamericanos al año, y sigue siendo una de las mayores hazañas del gobierno del entonces presidente Bill Clinton. En Americorps, los jóvenes reciben un salario mínimo para cubrir sus costos de vida, mientras proveen servicios comunitarios y ganan experiencia. Los fondos vienen del gobierno federal, y los operadores de los proyectos son organizacio-

3 Miles de jóvenes estudiantes de colegios del Distrito Federal de México han respondido, por ejemplo, a invitaciones a programas de servicio de parte de Servicios a la Juventud, A.C. (Seraj).

nes de la sociedad civil (OSC). Por el momento, nada semejante a Americorps existe en México.

Tradicionalmente, en México se había seguido un modelo paternalista y asistencialista en materia de desarrollo, y los actores principales eran el gobierno y la iglesia católica. Pero el 1º de enero de 2005, la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC, 9 de febrero de 2004) entró en vigor, para conducir al sector público y al sector civil a una relación de mayor comunicación, responsabilidad y producción compartida. En este primer año de vigencia de la nueva ley, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha registrado a 3.285 OSC,⁴ cada una manifestando el compromiso de ser socios junto con el gobierno en el desarrollo del país. La aplicación real de los términos de la nueva ley, y la realización de la esperanza implícita en ella, queda por comprobarse en el trabajo y, sobre todo, en la capacidad del gobierno para involucrar a las OSC como actores importantes y extensiones claves en los planes concretos para el desarrollo nacional. Pero debe servir para abrir nuevas opciones a las comunidades y al sector civil de mayor participación e impacto real.

Jóvenes Constructores de la Comunidad: líneas de acción

Desde 2003, la Fundación Rostros y Voces ha coordinado un innovador programa de participación de jóvenes desempleados en el desarrollo de las comunidades, buscando la sinergia de mayor capacidad laboral y liderazgo en los jóvenes, combinado con nuevos servicios útiles para la comunidad. El programa, que funciona en el Centro Histórico de México Distrito Federal, se llama Jóvenes Constructores de la Comunidad.

Jóvenes Constructores es una versión latinoamericanizada de exitosos programas paralelos en los Estados Unidos, Sudáfrica, Serbia y Canadá; en estos países anglófonos el programa se llama “YouthBuild.” El modelo local fue desarrollado con amplia participación nacional, es una versión distinta y sumamente mexicana, y, a los dos años, la experiencia en su implementación ha sido una revelación.

El programa pretende ser una vía para dar opciones concretas a jóvenes sin empleo, dándoles una oportunidad para lograr cuatro cosas a la vez: 1) capacitarse en un oficio, desarrollando habilidades en el área de la construcción; 2) producir beneficios tangibles a la comunidad, a través de la renovación de centros co-

4 Organizaciones de la Sociedad Civil. Además, otras 2.690 OSC han solicitado la inclusión en el registro, y están en lista de espera, por una que otra razón. www.corresponsabilidad.gob.mx

munitarios, plazas y otros espacios públicos; 3) desarrollar su liderazgo, ciudadanía y habilidades para la vida, y 4) mejorar su nivel académico. Después de la experiencia de capacitación y servicio comunitario, el programa brinda a los jóvenes oportunidades de integrarse al mercado laboral, de incorporarse a la escuela o formar una microempresa. *Se trata de reconstruir comunidades y transformar vidas.*

En 2004, un grupo mixto de 100 jóvenes participó, renovando 10 centros comunitarios y plazas públicas en el Centro Histórico de la Ciudad de México. Nueve de esos jóvenes quedaron en 2005 como “cabezas de grupo”, y ahora participan integralmente en los nuevos proyectos, en posiciones de liderazgo. De los 100 participantes que entraron en 2004, hasta la fecha 68 están trabajando o estudiando.

Los fondos para los primeros dos años del programa han sido proporcionados, principalmente, por las fundaciones Ford, W.K. Kellogg, y del Centro Histórico de la Ciudad de México, y por el Gobierno del Distrito Federal-Dirección General de Empleos y Capacitación, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

El programa busca en todo momento la incidencia en la política pública. Por ejemplo, en agosto de 2005, junto con otros representantes del sector civil, Jóvenes Constructores presentó el concepto para un nuevo programa público, “Juventud en Servicio Nacional”, a la dirección reunida del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ).⁵ La propuesta aboga para la inversión federal de 120 millones de pesos para la creación de un programa de jóvenes en servicio comunitario, fomentando 500 proyectos de servicio y formación, a través de hasta 500 OSC, y con 10.000 jóvenes participantes. El programa está dirigido especialmente a jóvenes sin empleo y sin estudios. Se volverá a presentar la propuesta al nuevo gobierno federal, después de las elecciones de julio de 2006.

Un mes después, un representante de Jóvenes Constructores presentó los conceptos básicos de la propuesta y de la metodología del programa en una serie de reuniones y foros en Tegucigalpa, Honduras, a los directores de 25 OSC de ese país, y a representantes del gobierno y de instancias internacionales. Ahora hay seguimiento en Honduras sobre el tema, y el programa puede implementarse en 2006, en proyectos operados por OSC locales, con ayuda técnica de parte de Jóvenes Constructores.

En otro ámbito, tras la aparición devastadora del huracán Stan en la parte sureña de México el 4 de octubre de 2006, Jóvenes Constructores está combinando recursos públicos y privados para fomentar una serie de programas “Jóvenes

5 Contando con la presencia de Cristian Castaño Contreras, director general, y Miguel Ángel Serrano Perea, subdirector general de Coordinación y Evaluación, entre otros dirigentes del IMJ.

Constructores”, operados por instancias de la zona y con la participación de jóvenes locales sin empleo, en la reconstrucción de Chiapas y la zona sur del país. Asimismo, se han establecido lazos solidarios con otras 25 instancias OSC por las Américas, con el claro objetivo de crear un movimiento internacional, siempre projuventes, procomunidad, prosociedad.

Como programa, Jóvenes Constructores sigue adelante, renovando espacios en el Centro Histórico del Distrito Federal (Ciudad de México) y expandiendo la aplicación de la metodología a través de otras organizaciones no gubernamentales (ONG), en zonas urbanas y semiurbanas en los ámbitos nacional y regional. El programa actualmente mide y planea su separación amistosa de Rostros y Voces en 2006, para seguir trabajando de manera autónoma, como asociación civil. A la vez, considera la creación paralela de una empresa social para facilitar la respuesta adecuada a las ofertas de contratos para la renovación de más de 20 edificios de uso público y comunitario.

Entonces, Jóvenes Constructores *–reconstruyendo comunidades, transformando vidas–* es un proyecto encaminado a mejorar las condiciones sociales de nuestro país; el programa enfoca la energía de los jóvenes hacia una acción creativa y productiva, donde este grupo que constituye una gran mayoría de la población mexicana se convierte en un actor social del cambio positivo, tan necesario en la actualidad.

El programa se enfoca en los jóvenes, puesto que se trata de un grupo prioritario que, al mismo tiempo, posee la capacidad de contribuir al desarrollo y mejoramiento de condiciones de otros grupos más vulnerables: mujeres, personas de la tercera edad y niños. Además, son el presente y el futuro de México; el presente en cuanto al potencial que representan como fuerza productiva, y el futuro inmediato en cuanto a la incidencia benéfica que su proyecto de vida pueda tener de manera recíproca en el progreso del país.

El programa trata de potenciar la energía de los jóvenes hacia respuestas tangibles y urgentes para las comunidades más necesitadas en nuestro país. Al mismo tiempo que se capacita para el empleo, se fomenta en los jóvenes una conciencia de la ciudadanía, es decir, de su responsabilidad como ciudadanos, involucrándolos en la reconstrucción y mejoramiento de las zonas urbanas.

Los proyectos estarán enfocados en ciudades y estados donde muchos jóvenes han estado saliendo tanto hacia la Ciudad de México como hacia el norte. Este proyecto trata de darles a los jóvenes mayor lógica para quedarse e invertir en su propia tierra, cerca de sus familias y lo suyo, impulsando el desarrollo de capital social en las áreas de mayor desesperación y deserción.

Se opina también que los incrementos en el consumo de sustancias psicoacti-

vas o en los índices de violencia, entre otras manifestaciones similares, son consecuencias de la insuficiencia de ofertas educativas, la falta de empleos “dignos”, espacios y actividades para el uso del tiempo libre, así como del deterioro del medio ambiente y de los espacios físicos.

Jóvenes Constructores enseña una manera en que los gobiernos federal y municipales pueden, de manera respetuosa y visionaria, abrir estas opciones para la comunidad, y a la vez trabajar en conjunto con la sociedad civil en la implementación de nuevas alternativas y oportunidades.

Líneas de acción y resultados

Durante 2004-2005, Jóvenes Constructores capacitó a 160 jóvenes y pudo mejorar físicamente 14 edificios de servicios comunitarios y cuatro plazas públicas. El trabajo se desarrolla en tres vertientes de participación:

1) *Con las OSC.* Proveyendo capacitación y asistencia técnica a OSC para fomentar distintos proyectos de “Jóvenes Constructores” en sus propias áreas de intervención, manejados por las OSC, involucrando a los jóvenes en el desarrollo local, ampliando la base operadora de los proyectos, y, de esta manera, llevando el modelo a escala.

2) *Obras contratadas.* Cotizando y ejecutando contratos de proyectos de construcción, con la participación y capacitación integrada de jóvenes, para extender el impacto y la lógica del trabajo, y a la vez crear un fondo revolvente con las ganancias obtenidas.

3) *La incidencia en la política pública.* En todo momento se busca la manera de influir, sugerir y mejorar los esfuerzos del gobierno en favor de los temas correspondientes. Estas postulaciones son importantes para llevar la experiencia y el impacto a un mayor número de jóvenes y comunidades en la región.

En la página siguiente se enlistan los nuevos proyectos de renovación y construcción en camino en el Distrito Federal y en otros siete estados de la república.

Jóvenes Constructores enseña una manera en que los gobiernos federales y municipales pueden, de manera respetuosa y visionaria, abrir opciones para la comunidad, y a la vez trabajar en conjunto con el sector civil en la implementación de nuevas alternativas y oportunidades. Es de los relativamente pocos proyectos sociales que trata de darle una segunda oportunidad al joven desempleado de 18 a 29 años, con el valor agregado de que deja espacios públicos, centros comunitarios, vivienda popular, e incluso los bosques en mejores condiciones físicas.

| Proyecto de renovación comunitaria | Ubicación | Instancias coparticipativas | Estatus (Nov. 2005) |
|---|--|---|---------------------|
| Casa Xochiquetzal | México, D.F. | Semillas, A.C.; Seduvi-GDF | Iniciado |
| Centros de Día (32 centros) | México, D.F. | DIF/GDF | Iniciado |
| Casa Cultural | México, D.F. | Fundación Kolping | 2006 |
| Centro Incalli Ixcahuicopa Tlalmanalco, | Estado de México (Edomex) | Sierra Nevada, A.C.; UAM-Xochimilco | Iniciado |
| Cancha de los Jóvenes | Amecameca, Edomex | Guardianes de los Volcanes A.C. | |
| SANUT | Los Limones, Morelos | Cenvi, A.C, | Enero 2006 |
| Centro de niños discapacitados | México, D.F. | Fundación Parlas | Iniciado |
| Nuevo centro para discapacitados | Querétaro | Fundación Parlas | 2006 |
| Impermeabilización, renovaciones | México, D.F. | Rostros y Voces, A.C. | Iniciado |
| Renovación de la unidad habitacional | Edomex | Asociación de condóminos de la unidad habitacional Valle de Aragón | 2006 |
| Construcción de complejo habitacional | Tlaxcala, Tlaxcala | Fundación Pro Valle. y comercial | 2006 |
| Albergue Quinta Carmelita | Xochimilco, México DF | Quinta carmelita I.A.P. | Iniciado |
| Rehabilitación de escuela para maestros | Valle de Chalco, Edomex | Instituto Superior de Ciencias de la Educación, Edomex | 2006 |
| Reconstrucción del sur | Tapachula, Motozintla, Tonalá, Chiapas | Fund. Kellogg; Sedeso-Chiapas; Músicos "Tierra del Sur"; Cemex; CASFA; PATPO; Fund. Kolping | 2006 |
| Reconstrucción del sur | Minatitlán, Veracruz | Fund. Kellogg; Cenvi | 2006 |

¿Pero por qué querrá una OSC tomar la responsabilidad de manejar un proyecto "Jóvenes Constructores"?

- Porque está creando capital social en su colonia o sector.
- Porque está haciendo algo nuevo e innovador.
- Porque habrá capacitación y acompañamiento de parte del programa Jóvenes Constructores.
- Porque habrá prensa positiva y apoyo en la comunidad.

- Porque hay posibilidades de seguimiento con más proyectos, con fondos públicos y privados.
- Porque trae a las OSC posibilidades de mayor recaudación de fondos.
- Porque el proyecto y su presupuesto respalda indirectamente a las operaciones de su OSC.
- Porque puede contratar a gente de su comunidad para hacer los trabajos.
- Porque este tipo de proyecto trae nueva sangre y participación a la OSC, y también su propia mística y carisma en la comunidad.

La propuesta de trabajo con jóvenes que lleva a cabo está reflejada en la siguiente gráfica, donde intervienen seis áreas específicas:



a) *Capacitación en oficios*: que es donde los jóvenes aprenden los diferentes trabajos de la construcción, como herrería, carpintería, albañilería, electricidad, reforestación, entre otros, dependiendo de las características de la obra pública enfocada. La metodología para realizar este tipo de aprendizaje se basa en “el aprender haciendo”, de aquí la idea de crecer a través de la producción tangible, renovando los centros comunitarios, plazas públicas, instalaciones deportivas, etc. Los maestros son los mismos carpinteros, electricistas, albañiles, herreros y otros técnicos de las industrias de construcción, y tienen que estar orientados hacia el respeto, el deber de ser un modelo positivo, y el proceso de aprendizaje del joven. Ellos acompañan a los jóvenes en el trabajo, enseñando, explicando y guiando el proceso. Trabajan en pequeñas brigadas, que normalmente consisten en un maestro con cada 5-10 jóvenes, y formalmente evalúan el proceso de cada joven cada mes.

b) *Producción en la comunidad*: para dar ánimo y relevancia al proceso, crear bienes y valor en la comunidad, buscar hacer un balance para cada joven participante entre lo que recibe personalmente del programa y lo que brinda a la comunidad. La producción puede consistir de obras públicas, construcción o renovación, vivienda y reforestación.

c) *Desarrollo humano*: donde se fomenta el desarrollo de sus habilidades para la vida: liderazgo, servicio comunitario, compañerismo, autoconfianza, proyecto de vida y trabajo en equipo.

d) *Área enlace laboral*: se encarga de dar asesoría a todos los jóvenes participantes sobre la problemática de cómo conseguir un empleo formal, se enseña a elaborar un currículo, cómo resolver las pruebas o *test* laborales, cómo conseguir y cómo mantener un empleo formal.

e) *Área académica*: se encarga de realizar convenios con instituciones públicas o privadas que se dediquen a la certificación de estudios oficiales para poder ofrecer, a los jóvenes que deseen superar algún nivel académico trunco, asesoría y canalización para sus estudios.

f) *Incidencia en la política pública*: el nivel de participación y las reflexiones de cada joven participante, liderazgo, y deseo de ser ciudadano comprometido, abre la posibilidad de realmente cambiar la política pública, y de impactar la sensibilidad de la sociedad.

Líneas principales de acción

En un proyecto típico de Jóvenes Constructores, aplicando el modelo completo, se enfoca en las siguientes tareas básicas:

1. Detectar y seleccionar a los jóvenes mediante el diagnóstico de los interesados, quienes realizan pruebas diversas y son elegidos por su interés, responsabilidad y compromiso con su entorno social y su propia dignificación.
2. Impartir talleres de oficios, tales como: carpintería, herrería, electricidad, tapicería, encuadernación, albañilería, jardinería, herrería, además de computación, microempresa y reforestación, entre otros.
3. Producir bienes para la comunidad, como son centros y plazas renovadas, reforestación, etcétera.
4. Formar equipos solidarios que crean una fuerza de trabajo, misma que se integra a comités cívicos, de seguridad, de difusión y actividades culturales.
5. Catalogar los árboles principales de la zona céntrica, colocando placas refe-

rentes a la historia del lugar, en los árboles más viejos, y plantando árboles jóvenes en lugares seleccionados en representación de nuevos logros comunitarios.

6. Fortalecer las bolsas de trabajo existentes o crear una nueva, mediante la vinculación con empresas privadas, organismos e instituciones gubernamentales y OSC.
7. Promover actividades recreativas y culturales, así como seminarios y conferencias varias.
8. Sistematizar las experiencias mediante un diario de actividades en que se evalúa mensualmente el trabajo con los jóvenes.
9. Reintegrar y conectar a dichos jóvenes a la comunidad, a su familia, a la actividad económica, a los estudios y a la formación personal y profesional.
10. Capacitar a los jóvenes participantes en los conceptos básicos del manejo de una microempresa.
11. Evaluar los resultados de manera cuantitativa y también cualitativa, para poder perfeccionar el modelo en el proceso de la aplicación y la adecuación local, y promover la experiencia adquirida para replicarla tanto en el país como en la región.

Convocando a los jóvenes constructores

En abril de 2004 se comenzaron a difundir las primeras convocatorias, trabajando desde una pequeña oficina que se había montado en la calle de Héroes 59, Col. Guerrero, en un espacio prestado de un centro comunitario del programa Reintegra, A.C.

En cinco semanas, mediante la radio, volantes en las calles y avisos a las asociaciones en la red de la Fundación Vamos, se convocó a más de 500 jóvenes sin empleos, interesados en el concepto de Jóvenes Constructores. En casi todos los casos, no sabían nada de la construcción, pero querían hacer algo positivo para la comunidad, y aprender. Tras dos semanas de orientación y trabajo preliminar, se seleccionó a 100 –el número de plazas con becas disponibles– y en la tercera se comenzó con ese grupo.

El siguiente esquema conceptual se desarrolla bajo una semana típica de trabajo y capacitación, buscando cierto balance y variedad de actividades, como lo muestra el siguiente ejemplo:

Semana típica de Jóvenes Constructores

| | LUNES | MARTES | MIÉRCOLES | JUEVES | VIERNES |
|----------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---|
| 8-10 AM | Capacitación práctica (producción) | Capacitación práctica (producción) | Capacitación práctica (producción) | Capacitación práctica (producción) | Asesoría académica personalizada/enlace laboral |
| 10-12 AM | Capacitación práctica (producción) | Capacitación práctica (producción) | Capacitación práctica | Capacitación práctica (producción) | Desarrollo humano/habilidades para la vida |
| 12-14 PM | Capacitación práctica (producción) | Capacitación práctica (producción) | Capacitación práctica (producción) | Capacitación práctica (producción) | Desarrollo humano/habilidades para la vida |

Los requisitos generales para los jóvenes participantes han sido:

- Tener entre 17 y 29 años de edad.
- No gozar de empleo formal.
- Disponibilidad de tiempo durante la ejecución del proyecto.
- Disponibilidad para participación en un proceso de desarrollo personal en combinación con servicio a la comunidad.
- Disponibilidad para hacer trabajo manual y físico.

La producción en la comunidad

Un enfoque principal es la producción y mejoramiento físico de los espacios. En un primer año y medio de trabajo, se hicieron renovaciones y mejoramientos en 15 locales comunitarios y espacios públicos en el Distrito Federal:

- Casa Nacional del Estudiante, A.C. Apartado 11, Col. Centro
- Centro de Integración Familiar, A.C. Allende, 55, Col. Centro
- Renacimiento, A.C. C. Ecuador, Col. Centro
- Teatro del Pueblo, Venezuela, 72, Col. Centro
- Plaza del Estudiante, C. Apartado, Col. Centro
- Plaza Regina, Col. Centro
- Plaza San Jerónimo, Col. Centro
- Plaza Vizcaínas, Col. Centro
- Albergue Centro del Día # 2, Plaza del Estudiante, Col. Centro
- Albergue Centro del Día # 1, Ernesto Puiget, Col. Centro
- Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada, El Salvador 49, Col. Centro
- Reintegra, A.C. Héroes 59, Col. Guerrero
- Asociación Femenina Cristiana, A.C. Humboldt 59, Col. Centro
- Fundación Rostros y Voces, A.C. Alabama, 105, Col. Nápoles
- Casa Xochiquetzal, Calle Torres y Quintero, Col. Centro

Los trabajos hechos por los jóvenes junto con sus maestros incluyeron: la remodelación de dormitorios estudiantiles; producción e instalación de ventanas, mesas y tapancos de metal; producción de puertas y *locker* de madera; preparación e impermeabilización de una gran azotea; nuevas instalaciones de plantas eléctricas; albañilería; pintado de bancas, macetones, divisiones, arriates en jardineras, cuartos interiores, etcétera.

Para 2006 y adelante, hay importantes expansiones pendientes en el número de obras, en la incidencia en la política pública, y sobre todo en el número de jóvenes participantes en este movimiento, tanto juvenil como de desarrollo comunitario.

Desafíos e interrogantes pendientes

1. A dos años del inicio del trabajo, la mayor incidencia de Jóvenes Constructores ha sido en proyectos hechos por Jóvenes Constructores. Solo algunas OSC han aceptado hacer sus propios proyectos por el estilo, y con resultados mixtos. ¿Habrán OSC suficientemente capaces y dispuestas para conducir este tipo de programa con la profesionalidad y pasión necesaria?
2. Si no existe la capacidad o disponibilidad necesaria en el sector civil, ¿con quién debemos enfocar la iniciativa: el sector público, el privado, o siempre en el civil?
3. Hasta ahora se ha logrado la aplicación de ciertos fondos de parte del gobierno del Distrito Federal (USD \$350.000), y USD \$25.000 del gobierno federal. Pero otros esfuerzos con el sector público no han producido hasta ahora el recurso esperado. ¿Habrán la manera de incidir fuertemente en la política pública para dar estas opciones a miles de jóvenes mexicanos?
4. Normalmente reclutamos a los jóvenes con menores oportunidades de empleos formales. En muchos casos, seis meses de formación y crecimiento no cambiarán todo. ¿Habrán suficiente apoyo en el sector privado para brindarles oportunidades de empleos a los graduados?

Para más información: www.jovenesconstructores.org

David Calvert, director ejecutivo: davidc@jovenesconstructores.org

Francisco Almanza, coordinador de proyectos:

franciscoa@jovenesconstructores.org

Pily Reyes, coordinadora de desarrollo humano y prensa:

pilyr@jovenesconstructores.org

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SU PAPEL EN UNA OPCIÓN DE FORMACIÓN PARA EL AUTOEMPLEO: El caso de Micro MEDA México y su interés por potenciar los “saberes productivos”

Emilio Andrés Martínez López¹

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) constituyen hoy día un innegable actor que se presenta, cada vez con más frecuencia, en diferentes espacios donde los grupos de individuos interactúan en un intercambio social, y con injerencia mayor en el ámbito de nuestra vida cotidiana. Pueden aparecer en diversas escalas de agrupación dentro de la vida del barrio o en la unidad habitacional, o bien manifestarse en los ámbitos de la vida comunal, comunitaria, étnica, regional. Desde el punto de vista de sus actividades, el trabajo transversal puede representar la conexión principal entre los distintos programas de participación social que instrumentan estos organismos y los fines y principios que los mueven, como puede ser la equidad social, el factor de género, la democracia, la transparencia, la erradicación de injusticias, la paz, la ecología, etc. De acuerdo con sus objetivos, los podemos encontrar trabajando en una heterogeneidad de tópicos como los derechos humanos, apoyo a *gays*, sustento a niños de la calle, lucha por los presos inocentes, atención a minusválidos, atención a viejos, atención a prostitutas, promoción de la pluralidad y la interculturalidad, enfermos de sida, desarrollo rural, proyectos productivos, teatro callejero, otras expresiones artísticas, deportivas o educativas, por mencionar algunos, y aplicando en cada caso metodologías dispares. También conocidos como el “tercer sector”, el sector “no lucrativo”, u organizaciones no gubernamentales (ONG); son el cami-

| 1 Coordinador general de Micro MEDA.

no –opción o respuesta– a las necesidades comunes de amplia índole por el que diversos grupos de individuos optan con el fin de lograr cierto éxito en la satisfacción de un cometido que impacta en la sociedad.

A lo largo de estas páginas, espero tratar los factores que, según mi apreciación, han motivado el crecimiento de este sector. Asimismo, trataré de abordar, en consecuencia, algunos puntos del comportamiento actual, de su presencia y de su importancia en la vida social, de su posible solidez y crecimiento, y, por último, en el caso que nos ocupa, que es el de la formación para el trabajo, analizar la vertiente del autoempleo y en especial los retos que representa la formación y potenciación de los “saberes productivos” para una OSC, desde la perspectiva vivencial.

Tercer sector: historia, generación espontánea, variable estructural, especificidades, retos

Las principales teorías al respecto sostienen que las OSC surgen a partir del agotamiento de un Estado benefactor exhausto, cuyo endeudamiento no le dejó otra salida que cambiar el rumbo hacia acciones correctivas para lograr un Estado más eficiente, pero también mucho más reducido y que, por tanto, dejó de actuar en rubros que anteriormente cubría con su presencia: dejó sin posibilidad de oportunidades a grandes sectores de la población, que en menor o mayor intensidad vivían alienados a las decisiones estatales.

Al respecto, tengo mis propias apreciaciones. En primer lugar, en el caso de México, el Estado benefactor no fue solo uno, pensado y repensado por un grupo gobernante a lo largo de 50 años (aproximadamente), sino resultado de diversas políticas, corrientes y actores políticos (aunque dentro del mismo partido). Por su estructura anquilosada, no tomó acciones correctivas hacia una mayor eficiencia, pero los llamados gobiernos neoliberales –posteriores a la década de los ochenta– tampoco corrigieron el rumbo motivados por la racionalidad de buscar el mayor beneficio para el país, sino que se puede notar que respondieron más bien a consignas o mandatos de acreedores. Tan modernistas fueron sus políticas que, a la entrada del nuevo paradigma informacional, la respuesta que ofrecieron fue de apertura comercial y económica, apostando (se decía) a nuestras ventajas comparativas, centradas en dos puntos: por un lado, una fuerza de trabajo barata y, por el otro, la cercanía con la mayor potencia comercial. Demasiado tarde; para ese momento ya estaba el mundo mirando hacia una economía de la información, del predominio de los servicios sobre la producción agrícola e industrial.

Nuestros gobiernos nunca entendieron o emitieron alguna política pública para hacerse más eficientes, para ya “no hacer” en ciertos rubros con un gobierno reducido, que dejó al descubierto muchas necesidades de la población. Por otra parte, la inminente llegada de un paradigma informacional, que avanza aceleradamente creando nuevas necesidades dada la reestructuración productiva, agranda la brecha de necesidades por cubrir, espacio móvil donde se vive la marginalidad social.

Hay además otras razones que explican la manifestación de los diversos organismos de la sociedad civil, y sobre todo el desarrollo histórico de este sector, que si bien no manifiesta todavía una presencia muy vigorosa, sí ha abierto algunas brechas que convergen hacia la arena donde hoy se centran las especificidades de estas OSC actuales.

Desde las primeras décadas de la conquista hubo acciones de la sociedad civil movilizadas desde el seno de la iglesia católica. Posteriormente, la vida colonial trajo algunas otras manifestaciones de la sociedad civil como las cofradías, que tenían siempre el sello de alguna hermandad católica, pero promovidas desde las partes laicas de la misma. En el siglo XIX surgieron múltiples beneficencias extranjeras que buscaban en un primer término apoyar a sus colonias, y, a la vez, ayudar a la comunidad local. El presidente Benito Juárez también promovió la creación de la lotería nacional para la asistencia pública y las organizaciones católicas proliferaron con la persecución que encabezó el gobierno en contra de la iglesia. Posteriormente, en el siglo XX, con un gobierno posrevolucionario surgió la creación de múltiples organismos que, conforme a una especificidad del país, más tarde se iban a alienar al corporativismo oficial; por otra parte, la iglesia y sus huestes siguieron con la creación de diversas organizaciones y partidos. Para las décadas de los sesenta y setenta de ese siglo, las OSC surgieron con diversas banderas –incluso contrarias entre sí– de lo que apreciaban que constituía un factor de lucha contra el autoritarismo gubernamental. Un ejemplo es la lucha que emprendieron OSC consideradas “de derecha” contra el libro de texto único y gratuito, pero que después resultaron aliadas con el gobierno para contrarrestar a las organizaciones de corte socialista que surgieron y proliferaron en ese tiempo. También una corriente de la iglesia difundió su propia versión social con la teoría de la liberación.

Nos queda revisar el surgimiento de OSC como resultado de la generación espontánea, lo que nos lleva a esa realidad de los grandes movimientos naturales de los sismos de 1985 o de los movimientos políticos resultado del fraude cibernético electoral de 1988. En efecto, en ambos casos la sociedad salió a la calle para dar respuesta a la eventualidad en el primer caso; para manifestar el

descontento político, en el segundo. A partir de estos eventos, más que una razón para que las OSC comenzaran a existir fue una especie de toma de conciencia social de que mucho se tenía que hacer para poder desarrollarnos como país.

En lo personal creo que toda esta diversidad debe ser tomada en cuenta como factor que ha permitido o abonado a la arena pública donde ahora se llevan a cabo multiplicidad de actividades, fines, discursos, métodos, programas y políticas de las OSC.

¿Qué es lo que motiva entonces el nacimiento de una OSC?

Lo revisado hasta ahora explica en parte el contexto actual y el terreno donde se lucha por llegar al impacto que las OSC buscan tener en la población; explica también el ámbito de diversidad donde las pugnas o luchas ideológicas ya no se dirimen en posiciones dicotómicas. Por el contrario, el agua donde abrevan todas estas perspectivas con convicciones ideológicas y políticas es depósito de la diversidad, por lo que el sistema de vida democrática es fundamental para la existencia y coexistencia del tercer sector. Por supuesto, existirán en medio de toda esta diversidad organismos creados *ex profeso* para hacer proselitismo político, y otros para el religioso o para defender causas que se relacionen con estas ideologías; pero en general las OSC surgen con la convicción de mejorar de una u otra forma el estado social o económico en que se encuentra algún sector de la población.

Vale preguntarse entonces desde qué perspectiva se sostiene la racionalidad de apoyar a personas anónimas. Desde dónde surge la maduración de una visión social que pueda soportar la conjugación de recursos humanos, materiales, financieros y de tiempo, de índole totalmente variada en cuanto a talentos, ideas y percepciones de la sociedad, con el fin de llevar a cabo actividades con objetivos sociales sin ánimos de apropiación personal.

Un principio esencial de cualquier organización social para asegurar la pureza de su misión es tener gran claridad en la especificidad de los programas por aplicar, así como de las características del segmento poblacional que se va a servir, aunque la población beneficiaria en lo particular todavía resulte desconocida. Dicho conocimiento de la población en general es esencial para fines instrumentales en la operación del programa, así como para determinar las especificaciones de su interrelación con los actores sociales y económicos, y la ejecución y resultados que determinarán el desarrollo institucional.

En general una OSC no solo tiene conocimiento de lo que la gente requiere,

sino que muchas veces el propio personal de la organización vive o ha vivido de cerca la necesidad, la carencia o el problema que encauzó el movimiento social. Estos visionarios, a los que ahora se llama también empresarios sociales, ostentan un conocimiento y profesionalismo en ciertos rubros, que aportan a la organización posibilidades de reconocimiento en su trabajo. Debemos precisar el factor “profesionalismo” como entrega y búsqueda de respuestas, factor muy necesario para el trabajo directo con los clientes de la OSC. Además, sostener firmemente las cualidades mencionadas invita implícitamente al personal de la organización a mantenerse al día en la información y, por tanto, en un ejercicio constante de innovación de los servicios y métodos para hacerlos llegar a la población.

Especificidad de las OSC

En general las organizaciones de la sociedad civil cuentan con estructuras organizacionales muy diversas, sin negar que existen algunas que manifiestan ser simplemente la ocurrencia de algún liderazgo y donde todo se mueve de acuerdo con los designios del líder. Sin embargo, encontramos a la mayoría de estas organizaciones insertas en un esquema más o menos profesional, cuya característica es contar con cuadros organizacionales muy horizontales; se trata de organizaciones más bien democráticas, muchas veces no tanto por bondad de los fundadores como por las necesidades de desenvolverse en un medio ambiente hostil. En efecto, resulta hostil sobrevivir sin afán de lucrar en una economía cuyo paradigma es dejar todo a las fuerzas del mercado, pero a la vez teniendo como contraparte una sociedad desconfiada por factores que deja una historia de gobierno autoritario. Resulta hostil sobreponerse a un mundo mediático que invade la cotidianidad con propuestas de crecimiento, de desarrollo, de innovación personal, de cambio de hábitos, de trabajo, de educación, pero sobre todo que encauza a todos los sectores de la población a homologarse en patrones de consumo.

El camino que recorren las OSC desde sus visiones y objetivos hasta la consecución de resultados eficaces y eficientes es largo y la realidad general deja ver que, a pesar de contar con profundos conocimientos del objeto de su actividad, y de que llevan todo el despliegue de sus propios recursos a segmentos de la población muy pequeños dentro de las regiones o comunidades, son raros los casos de las OSC que cuentan con los conocimientos de implementación o manejan las herramientas y métodos holísticos de los organismos que ejecutan las políticas públicas. No es nada descabellado inferir que la metodología que se aplica para llegar a la población es aquella del ensayo-error, por lo menos en la primera

etapa, en la que debemos mencionar que suelen poner en juego muchos y variados recursos y conocimientos con la única finalidad de cumplir con sus objetivos de apoyo social.

Financiamiento

Como cualquier organización que opere en interrelación con otros actores sociales, las OSC requieren recursos financieros para sobrevivir. La especificidad financiera de las OSC es generalmente la de los recursos sumamente limitados, y por supuesto la de organismos que requieren de ciertos años de madurez para poder allegarse posibles fuentes de ingresos que permitan desarrollar sus operaciones y dar vida a la propia organización, es decir, algún ingrediente que le permita al menos ser conocida y relacionarse con sus clientes y proveedores, que le den el aire suficiente para existir. Normalmente estos recursos pueden provenir desde:

- a) Cuotas que fijen los fundadores o por el mismo consejo de la organización a los miembros.
- b) Donaciones de terceros, es decir, ajenos a la OSC.
- c) Algún precio asignado a los bienes y servicios que produzca la OSC como objeto central de su ejercicio.
- d) Crear una empresa productiva paralela que generalmente no constituye la materia u objeto principal de la organización, pero que sostiene económicamente su funcionamiento.
- e) Acceder a que alguna empresa privada o patronato sean creados por y para obtener recursos de estas empresas y después canalizarlos a OSC.
- f) Lograr financiamiento de algunos de los grandes organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Unión Europea, o desde fundaciones privadas.
- g) Obtener apoyo de universidades que, si bien generalmente no cuentan con los recursos para hacer aportaciones financieras considerables, sí contribuyen con programas de voluntarios y de respaldo en diversas categorías, incluso capacitación a OSC.
- h) Lograr apoyo financiero del gobierno, que asume un nuevo papel en la integración de los recursos financieros de las OSC.

Legalidad

Las OSC surgen con el fin general de apoyar a la sociedad para cubrir necesidades específicas o para el desarrollo de las comunidades; lo anterior hace que el ámbito en el que nace este tipo de organismos esté cubierto por un halo de legitimidad ante la comunidad receptora del beneficio. Sin embargo, resulta insoslayable que es indispensable contar con un estatus legal y una cierta institucionalización para poder trascender y madurar como organización, para relacionarse con los distintos actores de una sociedad no cerrada ni homogénea, para trascender desde el tercer sector profesional en un sistema democrático que espera dejar de lado la historia de cacicazgos y caudillismos y para obtener los recursos financieros, con el fin de sostenerse en el tiempo y realizar el mejor ejercicio que resulta de la mayor experiencia.

En el caso de México, diremos que el primer documento necesario para dar por nacida a una OSC es el acta constitutiva; en segundo término es contar con estados financieros, tener las autorizaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como contar con el reciente registro creado por el gobierno para poder obtener proyectos con el gobierno por parte de las OSC, el llamado CLUNI.

Institucionalidad

Se dice que la institucionalidad puede ser un mito creado por alguien, pero que al fin impacta a la contraparte y crea una imagen de aquella figura ficticia, real o sobredimensionada, de la cual se piensa que existe y tiene reglas, vida y alcances potenciales en la vida de los interpelados. Así pasa, por supuesto, con las OSC: tienen tanta vida como capacidad creativa de sus miembros. No es casualidad que existan entonces organismos que surgen de la nada cuando algún actor activa sus potenciales redes, capital social o económico para echar a andar en forma más que operativa a tal o cual organismo. Lo que estoy diciendo es que, en general, en el caso de organismos civiles, la institucionalidad se reduce al ámbito en el cual desempeñan sus actividades y a la gente que al alcance del proyecto tiene la oportunidad de comprobar las bondades o beneficios del mismo, gente que logra cruzar la barrera de la desconfianza y que una vez que cruza el umbral se da cuenta de que puede obtener algo de ese esfuerzo conciudadano. Dicha institucionalidad generalmente se construye en el tú a tú y, en ocasiones, con la combinación de recursos alcanza a dar esos mensajes a su público local.

Desde fuera del ámbito de acción, otros actores buscan ciertas características en las OSC. Para el gobierno, lo importante es su ingrediente de legalidad. El gobierno reconoce en las OSC a un socio, siempre y cuando el organismo cumpla con los requisitos legales, es decir, criterios objetivos impuestos por él. Para los organismos internacionales lo que mejor habla de una OSC es su potencial para implementar programas innovadores, indicador obviamente de que es dinámica, que muestra si están o no al día y se han esforzado en conocer lo válido o no para los proyectos en cuanto a metodologías o formas de conformar las diferentes propuestas y que aportan cambios en la visión y ejecución de los mismos. Estos programas tienen la característica de medir la profesionalidad de las OSC. Los organismos internacionales también hacen énfasis en la historia y diversidad de los donadores de los proyectos de tal o cual OSC, lo que hace posible medir los esfuerzos de la OSC en la lucha por alcanzar los objetivos a través de los programas instrumentados y los proyectos que propone.

Relación con el gobierno

El gobierno ha tomado cada vez más en cuenta a organizaciones de la sociedad civil para que se conviertan en socios de ciertos programas de política social, pasando a ser estas organizaciones el brazo ejecutor de una desdibujada política en lo general y de instrumentos más o menos optimizadores de los recursos aportados en lo particular por las OSC. Es decir, el sector gubernamental pone algunos recursos que se canalizan a diversos proyectos en los que la transversalidad que los identifica puede ser tan general como lo es el ataque a la pobreza, apoyos a la juventud, equidad de género, etc. Por supuesto que no hay ganancias, no es este el caso de un sistema de licitación en que la empresa ganadora obtiene un pago como contraprestación a la entrega de bienes o servicios prestados. Se trata de proyectos que generalmente son de coinversión, en los cuales la OSC “empeña las joyas de la familia” con tal de conseguir recursos que en su generalidad están destinados única y exclusivamente a formar parte de los costos y gastos de operación. El gobierno como socio no autoriza costos administrativos, ni de recursos humanos, ni investigación, ni mecanismos para el alcance, planeación, o para vincular a una determinada población objetivo con el desarrollo de algún programa previo. Hay que ejecutar y sobre la marcha corregir, replantear y dar resultados generalmente en espacios de cuatro a siete meses por causa de los presupuestos oficiales que están atados a un calendario.

No resisto pensar que la estrategia suele ser óptima para los gobiernos. Por ejemplo, cuando una delegación estatal de alguna instancia federal sostiene alre-

dedor de 30 diferentes proyectos operando sin una sola contratación de personal para planeación, ejecución o control por parte de la dependencia, creo que esto es un buen resultado para el gobierno. Dentro de estos tiempos y programas, las OSC someten a prueba, además de sus proyectos propios, la documentación legal que cada vez se hace más difícil de mantener vigente, la documentación contable, sus propias aportaciones en especie o en recursos financieros, esfuerzos que paradójicamente aumentan la posibilidad de ser fiscalizados.

Sin embargo, también existe desvinculación en el gobierno, por ejemplo, la SHCP exige cartas donde se afirme el ingreso de recursos con procedencia distinta de los del gobierno federal o estatal, pero, como siempre, existen contradicciones de la propia secretaría, pues cuando las OSC acuden a solicitar su autorización para emitir recibos deducibles, la propia Secretaría de Hacienda pide que se le entreguen cartas redactadas por otras secretarías o instancias del gobierno federal en las que se indique que la OSC en cuestión ha trabajado en programas sociales y/o comunitarios como un requisito principal para lograr la autorización de recibir los fondos.

En términos muy amplios y haciendo mención del desarrollo histórico de las relaciones entre el gobierno y el tercer sector –si es que hay alguno–, se puede decir que en el momento actual se vive la mejor relación desde que México fue descubierto y reconocido como una nación en el mundo occidental. El gobierno reconoce la existencia de este tercer sector. Se da por hecho que las redes y el trabajo social que impulsan ayudan a paliar la enorme problemática social, y en el mejor de los casos se contribuye a la equidad. Pero no es todavía el momento de echar las campanas al vuelo; como lo mencioné, las OSC son apenas un socio al que el gobierno destina líneas muy pequeñas de presupuesto. En contraparte, el apoyo gubernamental exige a las OSC realizar un exhaustivo despliegue de sus recursos; aunque la coinversión puede significar la diferencia que les permita ejercer de manera significativa su operación, a la vez que su institucionalidad crece, su currículo aumenta y se ensayan mejores métodos para alcanzar a la población objetivo. Ningún organismo de gobierno resulta tan hábil, tan experto en el medio ni tan flexible como para implementar programas que llegan de manera directa al público beneficiario objetivo, es decir, no solo le hacen el trabajo al gobierno y lo publicitan, sino que las actividades que se llevan a cabo se realizan de forma efectiva y muy sensible a la población, a las necesidades reales que pudieran tener.

Programas de formación

Dentro de los diversos programas de las OSC, encontramos aquellos con un énfasis más desarrollista, ligados a la formación, en los que el bien que se procura es uno de índole generalmente intangible. Se dice que el objetivo es “enseñar a pescar en vez de entregar el pescado en la mano”. Son estos programas de los que vamos a tratar en las líneas siguientes.

Los programas de formación promovidos desde la sociedad civil son de naturaleza muy variada, ya sean de salud, desarrollo personal, de producción o participación social. Muchos suelen tener la finalidad de aportar mejoras en el desempeño de todo tipo de interacción social del individuo a lo largo de su vida, pero con la expectativa de su desarrollo en lo personal y en diversas esferas de su vida social. La base de estos intercambios generalmente se encuentra en la relación con la familia, con su ámbito de trabajo, con la comunidad o con grupos interculturales.

Dentro de este abanico de opciones encontramos a los de formación para el trabajo y, en el caso que a continuación voy a describir, a los de la formación para el autoempleo.

Trayectoria de una OSC formadora en México

Micro MEDA México (MMM) es una asociación civil no lucrativa fundada en el año 2001 y constituida en 2002, que desempeña sus servicios en el ámbito de la formación para reforzar el autoempleo. Se inició dentro de un pequeño grupo con nexos cristianos que percibía que podía utilizar el potencial de sus miembros para abrir ventanas de oportunidad, romper con la marginalidad en que viven muchos de los miembros de las iglesias protestantes, e incluso extender sus posibles beneficios a gente fuera de la comunidad. Así, pues, el grupo se acercó a otro organismo internacional con sede en Canadá y oficinas en los Estados Unidos, que también está conformado en su base y en sus fundadores por socios miembros en su mayoría de la misma denominación cristiana menonita. MEDA internacional confirma de manera tácita a este grupo mexicano el interés que a lo largo de tres años de proyecto previos a la fundación de MMM se compartió en reuniones y visitas recíprocas. El largo período logró menguar el ánimo del grupo en México, ya que de las siete personas que iniciaron el proyecto como promotoras de lo que iba a ser MMM, solo dos iniciaron con el programa para marzo del 2001. En el último de estos tres años se acordó realizar un estudio

de factibilidad aplicado en la zona oriente de la ciudad de México y municipios conurbanos (Netzahualcóyotl, Valle de Chalco), para conocer mejor la carencia que desde el punto de vista del líder del proyecto se estaba intentando abordar: el apoyo a microempresarios en dos vertientes, 1) microcréditos, y 2) formación. El estudio de factibilidad descartó de forma muy clara que el microcrédito conformara una carencia (al menos que hubiera carencia de ofertas), mientras que la formación para la gestión microempresarial demostró ser un servicio escasamente ofrecido y de especial relevancia, dada la inexistencia de programas de este tipo desde las OSC.

A partir de ese momento se dio por fundado MMM, previa capacitación que desde MEDA se facilitó al coordinador general de MMM, al igual que el otorgamiento de fondos para dar inicio financiero al mismo. Se acordó no implementar el modelo de MEDA por razones de contexto, aunque dicha adaptación no fue inmediata, y a lo largo del tiempo fue adaptado a las necesidades de la población y las posibilidades de la organización.

El modelo de MEDA consiste en el desarrollo de cursos en un espacio específico, con capacitadores voluntarios generalmente: a la vez se desarrolla y consolida un *staff* capaz de capacitar en algunas sesiones. Donaciones generalmente locales sostienen a los programas, que a su vez cuentan con un consejo independiente, se practican esquemas de rendición de resultados de acuerdo con el número de capacitados, empresas iniciadas y empresas reforzadas. Se ofrece un sistema de asesoría vía los mentores (otros empresarios ya desarrollados) que acompañan con consejo a los nuevos microempresarios. A los beneficiarios se les cobra una cuota de acuerdo con un pequeño cuestionario socioeconómico de entre 30 y 120 USD por todo el curso.

A continuación voy a dividir el desarrollo de MMM en cuatro vertientes que se presentan de alguna manera como fases inacabadas. El avance en alguna de ellas en lo individual puede presentar un crecimiento de manera más o menos notoria respecto de otras que son más difusas para efectos de poder medir avances. También debemos admitir que no hay una línea divisoria clara entre ellas y, por el contrario, su interrelación y la polivalencia de las acciones ejecutadas no ayuda a identificar indicadores claros que puedan ser medidos.

Vertiente de inicio y adaptación a las realidades

En primer lugar presento la vertiente de las adaptaciones de un modelo original propuesto por la organización MEDA, que si bien no funciona como casa

matriz, sí es de gran apoyo técnico y proporciona la base de asociados de donde se procuran los fondos financieros. Adaptaciones al modelo:

- a) Conformación de materiales. La primera realidad fue que se tenía que construir con base en la estructura propuesta por el modelo de MEDA, pero adaptada a nuestra realidad, por lo que se tuvieron que elaborar los materiales que se iban a proporcionar en México, recortar algunas sesiones e incluir algunos de importancia para la microempresa en México; reunir un grupo de capacitadores para estas sesiones y apoyo en construcción de materiales.
- b) Integración del grupo de voluntarios. Fue indispensable también explicarles el modelo, dado que los voluntarios son profesionales en su rama y se dedican al desempeño de sus actividades en las empresas públicas o privadas; no son maestros, ni se dedican a la docencia, de tal forma que MMM, su modelo, su función y fines no lucrativos eran totalmente nuevos para los formadores.
- c) Hubo otras razones claras para no adoptar este esquema. En primer lugar, el espacio físico; aunque se inició con una oficina que contaba con un espacio muy adecuado para dar clases, después de unos meses el impacto de la renta en el presupuesto de MMM obligó a moverse a otros espacios y adoptar el esquema de dar los cursos en una relación cooperativa con otras organizaciones o iglesias.²
- d) El uso del tiempo también constituyó una razón para cambiarse de espacio. En una ciudad inmensa como la de México, las condiciones de transporte no son siempre las óptimas y los tiempos de desplazamiento resultan largos; además, los horarios de trabajo son muy variados, por lo que no solo había que acercar el programa a ciertas zonas más marginadas y alejadas de la oficina donde se trabajaba en un inicio, sino buscar horarios diferentes, incluso en sábados, para adaptarse a los tiempos de los beneficiarios. También fue necesario hacer cursos más cortos en su duración (digamos rápidos) por la solicitud de los propios beneficiarios, dado que tenían gran interés por tomar la capacitación en los pequeños espacios de tiempo que podrían tener para este efecto.

Adaptaciones por presupuesto (focalización-presupuesto). MMM tuvo que afrontar que las reservas de la primera recaudación de los fondos casi se agotaron después de los primeros dos años de trabajo. Ante esta realidad, una de las soluciones propuestas fue cobrar cuotas más elevadas a los beneficiarios, sin embar-

2 La forma como se ha financiado desde su origen y hasta la fecha es la de aportaciones individuales y de un par de fundaciones que pertenecen a los socios de MEDA, por lo que MMM tiene recursos muy limitados, ajustados al menos al monto acumulado por las aportaciones voluntarias de sus asociados.

go, si las cuotas de recuperación muy bajas hacían muy difícil la tarea de atraer a los microempresarios a los cursos, el incremento haría mucho más difícil que se acercaran; aplicar cuotas diferenciadas no era una solución posible por efectos del tiempo entre la promoción, el inicio de los cursos y la forma en que la gente llegaba (muchos asistentes se presentaban el segundo y hasta el tercer día de sesiones, con premura de tiempo y en horarios que para muchos de ellos significaban entre una hora y media o dos de camino hacia sus casas después de terminada la sesión, aproximadamente a las 21:00 horas). No es que fuera imposible, pero la cuota fija de recuperación era más adecuada para estos efectos. Además, se tuvo que implementar un rubro de apoyo a profesores que, si bien no era una remuneración por la capacitación, se hacía necesario para pago de taxis, gasolina, estacionamiento, etc. Los salarios del *staff* no eran elevados (un coordinador y un asistente), además de que no percibían ninguna prestación. El equipo de oficina era el básico, pero suficiente para trabajar, y los materiales que se entregaban a los beneficiarios tenían buena presentación. Como decía antes, la realidad se impuso y MMM tuvo que salir de la oficina, implementar un sistema de asociación con diversas organizaciones y mantener el servicio a la población que se había determinado abordar como beneficiaria (población que vive en condiciones de marginación en general).

Se reafirma el compromiso, a pesar de los problemas presupuestales. Antes de que la organización cumpliera dos años, hubo una sacudida por el agotamiento de las reservas financieras, lo que obligó al coordinador general a hacer lo que en general las microempresas hacen: subsidiar a la organización con el espacio personal-familiar. Por otro lado, se redujeron todavía más los salarios del *staff*, sin embargo, ante la disyuntiva de acudir a otros beneficiarios (otro segmento de mercado) a quienes se pudiera cobrar más, se acordó y afianzó la idea de continuar con los grupos de beneficiarios focalizados desde el principio e incluso posicionarse todavía más en dichas zonas por dos razones: 1) solo se tenían recursos para atacar un segmento de la población (no para abrir dos frentes), y 2) era más barato posicionarse en estas zonas por la vía del uso de redes de otras OSC con las que se trabajaría para atender a sus clientes o asociados.

Adaptaciones por población (presupuesto-realidad nacional). La escasez de presupuesto obligó también a adaptar los materiales desde el arranque de la operación de MMM hasta la fecha. Aunque se pretendía dar calidad en el formato de los mismos, las limitaciones presupuestales obligaron a utilizar materiales más económicos: imprimir un original y caer en el consecuente uso de fotocopias y no

impresiones propiamente dichas. El cambio fundamental fue hacer un material muy práctico, poco teórico y de fácil lectura: los ejemplos y situaciones prácticas tomaron el lugar principal en este esquema de formación de gestión. Las sesiones se apegaron a métodos de transmisión de la información vía la situación vivencial de los propios microempresarios. Se procura encauzarlos a la asimilación de una columna vertebral de mensajes a transmitir en cada sesión, intercalados durante el intercambio de comunicación de la clase. El personal tuvo que involucrarse en temas en los que no había incursionado, con el fin de suplir en algunas ocasiones al cuerpo de formadores. Si bien se había logrado construir un equipo de voluntarios durante los dos primeros años, se presentaron dos circunstancias: 1) la lejanía de la zona: los cursos se ofrecieron a población situada en el oriente de la ciudad y en el Estado de México, mientras que los capacitadores acudían a las sesiones después de sus trabajos, localizados a su vez en las zonas centro, norte, occidente y sur de la ciudad, pero siempre alejados, a una distancia quizá de dos o hasta tres horas de camino para llegar a dar las clases. 2. La impartición del curso durante los fines de semana, para que los beneficiarios pudieran asistir, hacía más difícil que los voluntarios acudieran, dadas las actividades que generalmente planean para ese tiempo. Lo anterior permitió que el personal, junto con algunos formadores locales, se desplegaran hacia sesiones para las que inicialmente no estaban especialmente preparados y también que se analizara y reconstruyera el sistema de mensajes principales por sesión. Los contenidos basados en la experiencia vivencial de los beneficiarios obligaron a centrar más el papel del formador como un facilitador, a diferencia del primer esquema en el que, independientemente de los estilos de enseñanza, la dominante era la del poseedor de conocimiento que, aunque de manera amable, lo que hace es verterlo en los beneficiarios, receptores supuestamente vacíos de esta información.³

El déficit financiero propició entonces no solo la sacudida que flexibilizó el sistema. Inicialmente se podría calificar como organizado, pero acartonado y más bien rígido en su origen (un recinto para clases, una oficina para todos los asuntos, asesores con clases fijas, materiales de calidad en su forma, pero con contenidos teóricos o que despertaban poco interés de los capacitados por leerlos). Aunque desde siempre se trató de hacer la versión de la formación para el microempresario mexicano (muy diferente en circunstancias y contexto de los norteamericanos), no fue sino hasta esta sacudida financiera que la adaptación

3 Desde que se fundó MMM se crearon materiales con un buen componente teórico tanto en los materiales como en el formato de las clases. Estas clases, aunque podían contar con algunos comentarios simpáticos y cierto dinamismo por parte de los formadores, podían llegar a ser tediosas o sin sentido ni relación con la sesión anterior o la posterior.

hizo de MMM una organización que se enfocó a comprender e invertir esfuerzos en alcanzar, dentro de la diversidad del sector microempresarial,⁴ a los diferentes grupos ahora sí con mayor claridad de sus diferencias, explicando las características de cada uno de ellos, con el fin de mostrarles su posición y hacia dónde podría dirigirse el despliegue de sus esfuerzos, ahora sí consciente de las trayectorias distintas que los interpelan.

Vertiente de la naturaleza del servicio prestado (la formación) y sus procesos

Desde las OSC, el fin en general es siempre asistir o apoyar en el desarrollo de la población objetivo. En el caso de MMM se eligió la formación para apoyar este desarrollo, dadas las posibilidades en recursos técnicos y financieros y, por supuesto, la capacidad de los recursos humanos para construir un programa como éste. Sin embargo, surgieron diversas preguntas desde un inicio, que se pretende mantener presentes como el motivo de la vida de la organización; se trata de los grandes dilemas de la formación: en qué formar, cómo formar y para qué formar.

La primera respuesta no fue determinante pero sí marcó el primer sistema de formación de MMM, entendiendo por sistema un programa dirigido a beneficiarios que, si bien no constituyen una población homogénea, sí responden a ciertas características generales en cuanto a la problemática que les envuelve, los materiales que se ocupan y un cuerpo de formadores que les asisten. Todos estos elementos se adecuaron a la propuesta de *formación en gestión de empresas enfocada a la microempresa y al autoempleo*. La respuesta a la pregunta de “en qué formar” no ha sido agotada, pero se ha encontrado el espacio para comenzar a revisar el sistema desde otro rubro, el de las poblaciones identificadas desde especificidades distintas, como es la formación de vida dirigida a la mujer o a los jóvenes. El programa anterior lleva a MMM a ubicar su posición en el papel de enseñar a ser, enseñar a pensar y enseñar a hacer.

La pregunta de cómo formar abrió la disyuntiva que permite revisar diversos esquemas de formación y apertura por parte de MMM, reconociendo la pre-

4 Algunas autoras sudamericanas describen que dentro del sector microempresarial coexisten diversas escalas de negocio, determinados generalmente por las trayectorias de vida de sus propietarios, como son: la de proyecto que engloba mayor despliegue de recursos, principalmente de la capacitación de los humanos e innovación en sus productos o servicios; la de oficio, que encierra una adaptación a formas de vivir, casi inamovibles a menos que el mercado demande una adaptación clara y se ajusten, y, por último, la de sobrevivencia, en la que se lleva a cabo un negocio precario que alude a fines muy claros y muy determinados, o simplemente para complemento del gasto familiar; la preparación y adaptación de estos proyectos es casi siempre nula. Valenzuela, Marques y Venegas, 2001.

sencia de muy diversos niveles de conocimiento (científico, codificado, tácito, experiencial, por mencionar algunos) y el principio de que no hay “saber productivo” mejor ni peor que otro. El uso creativo de estos conocimientos, que socialmente cuentan con mayor o menor reconocimiento, impacta en mayor o menor medida en la vida de los individuos según las circunstancias y potenciación de los mismos. Ese reconocimiento obliga a que los métodos de formación sean generalmente de adaptación participativa (lo cual permite una variable de flexibilidad al contexto), encauzando al uso de los conocimientos con los que se cuenta y aprovechando herramientas de gestión; lo anterior permite la adaptación inmediata al conocimiento que portan los beneficiarios. No obstante, las circunstancias de recursos escasos y en espacios reducidos de tiempo no han permitido la continuidad de estas formas y se cae generalmente en una serie de invitaciones a aprovechar lo que se tiene como conocimiento por parte de los beneficiarios, mientras que el programa intenta aportar herramientas de gestión administrativa que permitan potenciar los “saberes productivos”. A la fecha, sin embargo, no se ha podido dar seguimiento a las experiencias, dadas las insuficiencias de los recursos. Cómo formar es una variable palpable en la vida institucional de MMM; para atenderla, el coordinador del grupo se comprometió personalmente en un proyecto de doctorado centrado en la identificación de los saberes productivos de los microempresarios.

Para qué formar. La finalidad es formar para mejorar microempresas, crear autoempleo, para romper con inercias personales que estorban en el desarrollo, pero todo esto se ha pensado de manera global: formar para propiciar proyectos de vida, donde se incluye como una de las variables transversales de todos los programas de MMM la del autoempleo en la actividad que dará consistencia a cualquier proyecto de vida. Formar para potenciar esos “saberes productivos” que se conforman en diversos espacios, como la fábrica, la microempresa, la familia, las redes, la escuela, espacios de interrelación social que no son estáticos y que en muchos casos se estructuran en el desarrollo histórico de la sociedad.

Vertiente institucional (institucionalización-calidad)

No se puede soslayar que para MMM la relación con el gobierno ha sido de importancia en la expansión de sus servicios en lo referente al volumen de operación y cobertura regional. Así, se han expandido sus servicios a municipios como Ixtapaluca, Chalco, Tenango, Tlalmanalco y próximamente Amecameca. También esta relación ha beneficiado en el sentido de un mayor control de las

cuentas organizacionales, de la actualización legal, del intercambio con otras OSC que se han vinculado por medio de la interacción en foros, cursos y reuniones programadas por las dependencias gubernamentales. El gobierno es en este caso un socio que puede dar la llave para abrir las puertas de las donaciones corporativas locales, al ser un requisito estar avalado por dependencias gubernamentales como una OSC que trabaja en servicios sociales para recibir la autorización de ser donataria y, por tanto, poder entregar recibos deducibles de impuestos a los donantes. En general, se podría pensar en una relación de “ganar-ganar”, porque el gobierno a su vez es beneficiado con programas ejecutados con flexibilidad, contextualizados en su mayoría y de verdadera sensibilidad y apego a las necesidades de la población beneficiada. Pero existe en esta vertiente, al menos para MMM, la experiencia de correr contra el tiempo en el alcance de metas que tienen indicadores muy precisos pero lejanos, que distraen la atención de la calidad con el fin de completar los números, de comprobar de modos distintos e inadecuados la ejecución de los programas y de empeñar la mayor parte de su presupuesto en el logro de dichos resultados. Todo lo anterior deja muy pocos recursos para desarrollar programas ejecutados fuera de esta relación con mayor calidad, para investigar, probar y comprobar innovaciones en los sistemas de formación.

Por otro lado, las relaciones de MMM con otros organismos internacionales y embajadas comienzan a ser una fuente al menos de información y, en el caso de su coordinador general, con el fin de ser tomado en cuenta este año para cursos de formación de empresarios sociales por parte de la Fundación Ford. Toda esta interacción es la que permite estar al día en los recursos humanos de la organización, esperando reconocer nuevos retos en el ambiente institucional que se cristalicen en posibles logros específicos para los beneficiarios del programa.

Vertiente innovadora

Reinventarse o morir: todo lo anterior lleva a las exigencias del cambio, tanto en la versión de los proyectos que se llevan a cabo con el gobierno como aquellos que corren por cuenta de la propia organización. En primer lugar, los esquemas de trabajo con el gobierno exigen de ciertos cambios, aunque sean incrementales, en los programas que se presentan para su aprobación. De alguna manera, los comités de evaluación dejan ver que cada vez será más difícil obtener recursos si solamente se propone la capacitación como proyecto. En algunos casos he escuchado de los principales encargados de revisar y autorizar

los proyectos de coinversión de una dependencia de gobierno que en la próxima convocatoria será muy difícil otorgar recursos a programas que solamente busquen la formación como producto principal. Desconozco la racionalidad de este comentario, pero al indagar un poco me di cuenta de que era consenso de esta dirección. Todo esto lleva a MMM a la posición de reinventarse, de buscar productos de mayor impacto y de centrarse en la potenciación de los “saberes productivos”, más que en la sola transmisión de conocimientos e instrumentos que fortalezcan la formación de vida y de gestión de los individuos con el fin de fundar y sostener una fuente de empleo. El reto es convertirse en un órgano potenciador de las posibilidades de acceso a diversas fuentes de autoempleo, de valorar los espacios de trabajo, de educación y de la vida cotidiana como aquellos en donde es posible formarse y extraer conocimientos que propicien la activación de los “saberes productivos” centrados en proyectos de vida. Esto encierra, por supuesto, una diversidad de esquemas de trabajo, la creación de nuevos sistemas de formación dentro de la organización, el replanteamiento de las relaciones interinstitucionales, de la vinculación con otros espacios de formación y, por supuesto, asegurar el crecimiento institucional de MMM. Las disyuntivas mencionadas, en qué formar, para qué formar y cómo formar, surgen nuevamente como los principales planteamientos de MMM. Han sido cinco años desde su creación y, como organización pequeña, pero horizontal y profesional, se empieza a tener conciencia de que el desarrollo experimentado hasta ahora no es más que un cierto acervo de “saberes productivos” propios por potenciar para poder seguir con el trabajo de aportar servicios profesionales a la población que requiere fortalecer las competencias que apuntan a mejorar los esquemas de autoempleo.

Bibliografía

- Avritzer, L. (2001) El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional. En: Olvera, A.J. (Coord.) *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.
- Castells, Manuel (1999) *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red*. México: Siglo XXI.
- De Ibarrola, María (1994) *Escuela y trabajo en el sector agropecuario en México*. México: Cinvestav; FLACSO; Instituto Mora; Porrúa.
- Jacinto, Claudia (2001) Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes. En: Pieck, Enrique (Coord.) *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*. México: UIA; UNICEF; Cinterfor/OIT; CONASEP; RET; Injuve.

- Medina Melgarejo, P. (2003) *ONG y redes electrónicas en educación intercultural: prácticas y ámbitos de tensión; educación, derechos sociales y equidad. Tomo I. Educación y diversidad cultural, educación y medio ambiente*. México.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México; Centro de Estudios Sociológicos.
- Olvera, A. (2001) Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil. En: Olvera, A.J. (Coord.) *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México; Centro de Estudios Sociológicos.
- Ramírez, Jaime (2001) Estrategias para generar una transición formativa escuela-trabajo en los jóvenes pobres urbanos. El papel de los actores sociales involucrados. En: Pieck, E. (Coord.) *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*. México: UIA; UNICEF; Cinterfor/OIT; CONASEP; RET; Injuve.
- Ricard, R. (1995) *La conquista espiritual de México*. México: FCE.
- Rogoff, B. (1994) *Developing understanding of the idea of communities of learners*. Santa Cruz: University of California. v.1, n.4.
- Rogoff, B. (2003) *The cultural nature of human development*. Nueva York: Oxford University.
- San Juan, C. (2001) Tendencias de la sociedad civil en México: la puja del poder y la sociedad a fin de siglo. En: Olvera, A.J. (Coord.) *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.
- Saxe-Fernández, J. (2002) El Banco Mundial y el FMI en México: el nuevo monroísmo. En: Calva, José Luis (Coord.) *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*. México: Casa Juan Pablos; Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Económicas. Tomo I.
- Serrano, E. (2001) Modernidad y sociedad civil. En: Olvera, Alberto J. (Coord.) *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México; Centro de Estudios Sociológicos.
- Valenzuela, Márquez y Venegas (2001) Construyendo microempresas en Chile: trayectorias laborales de hombres y mujeres. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Trayectorias Ocupacionales y Mercado de Trabajo*. v. 7, n.13.
- Verduzco, G. (2003) *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México: El Colegio de México; Centro de Estudios Sociológicos; Centro Mexicano para la Filantropía.
- Vielle, Jean Pierre (1995) El ‘trabajador’ del sector informal como sujeto de la educación de adultos: un intento por redimensionar la categoría de “pobre” en la perspectiva de una estrategia renovada de educación para el trabajo”. En: Aguado, Eduardo L.; Pieck, Enrique (Coords.) *Educación y pobreza, de la desigualdad social a la equidad*. México: El Colegio Mexiquense; UNICEF.
- Villavicencio, Daniel (2002) Economía del conocimiento. *Comercio Exterior*. v. 52, n. 6. jun. p. 468-470.(La economía del conocimiento: actitudes y capacidades para la nueva economía, usos productivos y gestión del conocimiento, certificación y aseguramiento de la calidad)
- Weimer, D.; Aidan, V. (1992). *Policy analysis; concepts and practice*. Nueva Jersey: Prentice Hall; Englewood Cliffs.