

6. LAS ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO JUVENIL: ENFOQUES DESDE EL DESARROLLO LOCAL

Toda iniciativa de desarrollo local busca potenciar las capacidades endógenas de la región y mejorar la calidad de vida de sus pobladores. Su capital humano, sus instituciones y las características territoriales –entre otras–, son parte de los recursos que asignará la región para alcanzar sus objetivos. No es extraño por tanto, que las estrategias de formación y empleo de los sectores más jóvenes de la sociedad, sean una de las primeras cuestiones que preocupan al abordar un proyecto de desarrollo local.

Si bien actores de diferentes regiones coinciden en señalar a la formación y el empleo de los jóvenes como elemento medular del desarrollo, no se ha logrado consenso sobre cuáles son las estrategias más acertadas para enfrentar dicho asunto.

Una primera cuestión a este respecto refiere a la definición y delimitación de la noción de “juventud”. En términos generales podemos entender el período juvenil, como una etapa anterior a la vida adulta, donde los individuos aún no han logrado ciertos hitos vivenciales o roles que normalmente se confían a los adultos de la sociedad.³⁷ No obstante, existe abundante literatura que advierte sobre las variaciones que esta noción tiene según los contextos sociales, culturales y económicos en que nos situemos; incluso pueden existir diferencias en a quiénes se considera como jóvenes, entre regiones de un mismo país.

La situación antes descrita pone en evidencia la fragilidad de las delimitaciones realizadas con fines estadísticos y comparativos a la hora de analizar contextos específicos, así como también la necesidad de que toda perspectiva de desarrollo local considere particularidades tales como: la edad promedio en que las personas se incorporan a la vida activa, las edades en que promedialmente las personas se encuentran insertas en los sistemas educativos y de formación ini-

37 José Weinstein, *La juventud urbano popular vista desde la sociología*, Cide, Santiago de Chile, 1984.

cial, y las edades en que la comunidad tiende a esperar que los jóvenes comiencen a desempeñar roles adultos.

El segundo aspecto de importancia es de índole cuantitativa y refiere al peso demográfico de los jóvenes. Así como la proporción de población considerada joven es diferente entre países, los jóvenes no se reparten en forma homogénea en todas las regiones y localidades. Esta situación obedece a dos razones principales: en primer lugar, a que los patrones de natalidad y mortalidad difieren entre regiones y países, pudiendo existir localidades donde la tasa de natalidad y mortalidad son muy bajas, lo que implicaría un bajo número de jóvenes. En segundo lugar, es importante considerar la incidencia de las migraciones, ya que existen regiones que por sus características demográficas, económicas, educativas, climáticas –entre otras–, resultan más atractivas para el establecimiento de los jóvenes. Según estudios cuantitativos, en América Latina la juventud se centra cuantitativamente en las áreas urbanas y, dentro de éstas, en las grandes ciudades.

En tercer lugar, se encuentran diferencias importantes en los niveles de calificación alcanzados por los jóvenes en distintas regiones, siendo también diferentes las estructuras de competencias y las opciones ocupacionales que pueden lograrse. Así, mientras en algunas ciudades medias y grandes la gama de alternativas de formación es relativamente amplia, y las posibilidades de dilatar la entrada al mercado de trabajo son altas, en las áreas rurales, los pueblos y ciudades pequeñas todo ello se reduce en forma drástica.

En cuarto término, al incorporar una mirada de género a estas cuestiones, encontraremos también diferencias importantes entre regiones. Mientras que en las grandes ciudades se constata un aumento en el número de mujeres jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo acompañado de mayores niveles de capacitación de estas, las áreas de menor tamaño presentan indicadores muy por debajo de los anteriores y una segregación por ocupaciones, mayor.

Todo lo anterior lleva necesariamente a revisar los instrumentos de análisis y diseño de políticas públicas con relación a la juventud, adaptándolos y complementándolos con los insumos que brinda una perspectiva del desarrollo local y regional.

Programa “Aprender trabajando”, en Buenos Aires

¿Quién hizo esos anteojos que les entregan a los pibes de primer grado que no ven tan bien? ¿Y esa alcantarilla que faltaba y ahora está en la calle, flamante? Son productos realizados por estudiantes de escuelas secundarias técnicas de la ciudad de Buenos Aires. Los pibes **aprovechan los saberes** que van incorporando en las distintas especialidades técnicas **para fabricar insumos** que distintas áreas del Gobierno porteño necesitan.

Esto es parte del programa “**Aprender trabajando**”, de la Secretaría de Educación. “No se trata de utilizar mano de obra barata. Las escuelas lo hacen en la medida en que las tareas están incorporadas a la planificación escolar anual”, aclara la secretaria de Educación, Roxana Perazza.

El concepto es el siguiente: se trata de prácticas educativas/laborales, a las que pueden suscribirse aquellas escuelas que presenten proyectos productivos y solidarios. “Históricamente —dice Perazza— la ciudad tuvo una gran cantidad de escuelas con mucha capacidad de producción, con infraestructura y profesores que desarrollaron un proceso productivo hasta cierto punto. Sucede que luego lo tienen que frenar porque necesitan un mercado, cierto nivel de masividad. Entonces pensamos cómo generar un circuito en el que la escuela produzca ciertos insumos que nosotros compramos porque son necesarios para la gestión.”

Hasta el momento, de las 34 escuelas técnicas que hay en la ciudad, las que se plegaron al programa son cuatro. De la **Escuela Técnica Manuel Belgrano**, lo hizo la carrera de Óptica. Los estudiantes abastecen de **anteojos** al programa de salud “A ver qué ves”. Especialistas y estudiantes visitan a los pibes de primer grado de las escuelas públicas para detectar quiénes tienen problemas en la visión. Una vez hecho el diagnóstico, los alumnos del Manuel Belgrano realizan los anteojos y los entregan. El año pasado revisaron a nueve mil pibes y entregaron 1.800 pares. Este año, van por los diez mil revisados y 1.374 entregados.

También se están produciendo **alcantarillas y sillas de ruedas** en la Escuela Técnica N° 33 **El Plumerillo**. Y los alumnos de las escuelas N° 1 **Otto Krause** y N° 27 **Hipólito Yrigoyen** elaboran **artículos de limpieza**.

Por el momento, el programa sólo apunta a cubrir las necesidades del Gobierno de la Ciudad. No está produciendo para comercializar “al exterior”. “Para eso necesitaríamos una normativa, que hoy no existe, que habilitara a las escuelas a la venta de sus productos”, dice Perazza.

Tampoco está pensado como un trabajo: los chicos de “Aprender trabajando” **no cobran, aunque tienen un seguro de accidente**. Las autoridades sostienen que si bien la participación en el programa no implica de manera directa una salida laboral, el chico que forma parte de alguno de estos procesos productivos adquiere competencias y destrezas útiles para su vida laboral.

“Lo que sí estamos haciendo es acompañar esta idea con un fuerte programa de pasantías”, cuenta la funcionaria. En este momento, **hay 62 pasantes que trabajan unas 20 horas semanales y cobran 120 pesos por mes**.

Son chicos de bachilleratos con orientación en estadística, comunicación social, contable e impositiva, prevención sanitaria y administración, que trabajan en los hospitales Argerich, Piñero, Pirovano, Penna, Santojanni y el Instituto Pasteur.

Con respecto al programa “Aprender trabajando”, se esperan nuevas propuestas productivas. Siempre que sean pedagógicas.

Fuente: Gabriel Giubellino, Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina. Edición del miércoles 24 de setiembre de 2003, Año VII, N° 2732.
<http://www.clarin.com/diario/hoy/s-03001.htm>

Las políticas de formación y empleo para jóvenes: un balance histórico

En América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo, existen políticas de todo orden dirigidas a los jóvenes desde que éstos comienzan a ser identificados y valorados en tanto una categoría o grupo diferenciado del resto de la población. Sin embargo, las políticas de juventud son un fenómeno relativamente reciente. El concepto del período juvenil como una etapa de transición hacia la adultez, y la errónea concepción del joven como alguien que aún no ha llegado a su “plenitud”, provocó que por muchos años se careciera de políticas específicas de juventud.

Según Álvarez, Ibáñez y Sepúlveda³⁸ en América Latina, al surgimiento del fenómeno juvenil se lo vincula con el crecimiento de las ciudades y de la vida urbana, el aumento de los medios de comunicación de masas, el desarrollo de empleos propiamente juveniles, y el desenvolvimiento de formas nuevas de participación social. Aunque el peso demográfico de los jóvenes también interviene en este proceso, no es en modo alguno el factor determinante. Sí en cambio, ha tenido un rol importante el incremento de la esperanza de vida, que al extender los períodos promedio de vida activa de las personas suscita el problema de cómo compatibilizar esta mayor permanencia con la presión de aquellos que pugnan por incorporarse al mercado de trabajo. La combinación entre ambos procesos ocurrió (y aún ocurre), con diferencias temporales, en la mayor parte de los países durante la denominada “transición demográfica”. Ella consiste en el incremento de la esperanza de vida, con un retraso en el acompasamiento de las tasas de natalidad, lo que resulta en un incremento de las tasas de crecimiento poblacional. Estos factores asignan al período juvenil características propias y permiten concebirlo no solamente como una etapa de tránsito, dando lugar a la formulación de políticas fundamentalmente en los campos de la educación y la formación profesional, dirigidas a los jóvenes que, entre otros fines, buscan retrasar la incorporación a la vida activa.

Otro de los factores que ha favorecido la formulación de políticas de formación y educación para los jóvenes, es la adopción de nuevos enfoques de desarrollo –con diferencias cronológicas entre países– que buscaban una industrialización de las economías, las más de las veces dentro de la estrategia de sustitución de importaciones. Esta nueva producción requería de trabajadores calificados y semicalificados, en general jóvenes, que demandaban una preparación previa.

De ahí que la mayor parte de los países de la región, a la par que buscó expandir los niveles de cobertura de sus sistemas de educación regular (especialmente la educación básica o de primer grado), montó sistemas o instituciones de formación profesional, las más de las veces orientadas hacia el sector industrial, mediante una oferta de cursos de aprendizaje para jóvenes que habrían de insertarse luego como asalariados.

Los programas de aprendizaje³⁹ pueden así considerarse como la primera política pública de formación y empleo destinada específicamente a los jóvenes.

38 Carlos Álvarez; Sergio Ibáñez; Leandro Sepúlveda, *Documento de Trabajo*, N°4, Cide, Santiago de Chile, 2000.

39 En América Latina y el Caribe, por aprendizaje se ha entendido históricamente a una serie de tipos de acción formativa destinada por lo general a los jóvenes, a los efectos de formarlos como trabajadores aptos para ejercer ocupaciones calificadas. Con una duración aproximada a los dos años, la característica más común del aprendizaje ha sido la de estar asociada a períodos de prácticas en empresas. Esto último, ya sea al final de una formación teórica de base, o alternadamente a lo largo del programa, como en el caso de las modalidades de “aprendizaje dual”.

Tanto los contenidos, como la propia metodología de la formación fueron fijados por las formas de trabajo en sectores productivos y, más específicamente, en determinados ocupaciones y oficios. Podían considerarse hasta cierto punto como ofertas especializadas, pero su marco de referencia era universal, los jóvenes eran formados como mecánicos, carpinteros o zapateros de acuerdo a las características de esos oficios y ocupaciones. El contexto social y productivo específico donde se iba a aplicar los conocimientos adquiridos era secundario, lo que se reflejaba en la uniformidad nacional de los programas de formación.

Dicho modelo de política pública de formación profesional orientado a los jóvenes funcionó adecuadamente dentro de los contextos económicos relativamente protegidos que existieron hasta la década de los setenta, donde los supuestos de crecimiento sostenido a largo plazo (aunque con crisis cíclicas) y de crecimiento correlativo del empleo, dejaron de constatarse. Las siguientes dos décadas mostraron la existencia de barreras estructurales al crecimiento y que, aun constatándose este último, el desempleo podía ser más resistente de lo esperado.

Es justamente el desempleo el problema que comienza paulatinamente a colocarse al tope de la agenda de prioridades. Y si bien se lo continúa viendo como algo preponderantemente asociado al crecimiento económico, se entiende que su mayor incidencia entre los jóvenes obedece a causas o factores que podrían ser atendidos mediante políticas específicas.

Esta segunda generación de políticas de formación y empleo juvenil difirieron en varios aspectos de las anteriores. Sin embargo lo que más interesa aquí es que no estaban dirigidas de forma genérica a cualquier joven. Buscaban atender las problemáticas de aquellos sectores con mayores problemas de inserción laboral: jóvenes de hogares de bajos ingresos, con baja escolaridad, sin formación técnica y con nula o escasa experiencia laboral. En tal sentido fueron y son programas que buscan entregar una capacitación especializada e intensiva, mediante cursos de tres a cuatro meses de duración, y que brindan ayuda para la inserción laboral mediante pasantías o prácticas en empresas.

La cuestión más llamativa es que dichas políticas, si bien intentaron focalizarse en determinados colectivos específicos de jóvenes, continuaron teniendo en buena medida una oferta estandarizada, a pesar de la diversificación de los proveedores de capacitación. Las especificaciones que los programas podrían tener en función de las particularidades de determinados territorios y sus tejidos productivos no fueron incorporadas a su diseño y puesta en práctica.

Polígono Industrial Don Bosco, El Salvador

Tanto su proceso de desarrollo, como su realidad actual y sus perspectivas para el futuro han convertido al **Polígono Industrial Don Bosco** (PIDB) de San Salvador, El Salvador, en una experiencia de referencia a nivel internacional. Ello se debe en buena medida a lo innovador de su enfoque integral en orden a atender la problemática de jóvenes en situación marginal.

El **PIDB** es una institución privada de carácter educativo y de proyección empresarial. Está ubicado en el municipio de San Salvador en medio de nueve comunidades que reúnen un total aproximado de 45.000 habitantes. Sus orígenes se ubican en el **Oratorio Festivo del ex colegio Don Bosco de San Salvador**. Nace, a partir de un encuentro real y cercano con los miembros de las comunidades aledañas al Colegio Don Bosco, como una alternativa de desarrollo ante la situación de extrema pobreza que viven las familias de la zona.

En 1986, en terrenos linderos con lo que era en aquel entonces un vertedero de residuos y el desagüe de las aguas servidas de la ciudad, comienza a instalarse el germen de un complejo empresarial, que reúne empresas cooperativas conformadas por jóvenes miembros de la comunidad. Para 1992 las empresas cooperativas, cuyas actividades industriales se concentraban en mecánica, zapatería, matricería, estampado, imprenta, aluminio, plástico, confección y carpintería, fueron legalizadas (posteriormente se agregó una empresa de panadería y existe otra externa de obra de banco). En ese mismo año se crea la Fundación **EDYTRA** (Fundación Salvadoreña Educación y Trabajo), como unidad de proyectos.

En el año 1993 surge la necesidad de disponer de un espacio que permitiera brindar, tanto una formación académica a los socios de dichas empresas cooperativas, como una respuesta a la demanda educativa de la comunidad. Se sitúa allí el origen del **Instituto Técnico Obrero Empresarial (ITOE)** que desde entonces acompaña al desarrollo del PIDB como parte integral de la propuesta.

Esto marca ya uno de los aspectos innovadores de la experiencia, al integrar un espacio de educación formal o regular –que abarca en la actualidad, primaria (primer a sexto grado), secundaria (séptimo a nove-

no grado), bachillerato (tres grados) y nivelación escolar-, a una propuesta de educación para el trabajo no formal, cual es la que se brinda a través de las prácticas en las empresas cooperativas del PIDB, bajo un enfoque de formación-producción y “aprender haciendo”. De forma esquemática, puede decirse que los niños y niñas de la comunidad, a partir de los seis años de edad, pueden desarrollar en el ITOE su educación formal. A partir de los trece años, tienen a su vez la alternativa de complementar dicha educación con prácticas en las empresas. De esta complementariedad pueden surgir egresos hacia el campo laboral como asalariados, bien constituirse en socios de las empresas establecidas en el PIDB (o en otras surgidas de allí pero localizadas externamente), o constituir nuevas empresas. En la actualidad el ITOE atiende a más de 600 alumnos y alumnas. Las clases para niños y niñas se imparten por las mañanas, dando lugar a que por las tardes se impartan a adolescentes. Por su lado, 350 jóvenes se encuentran realizando prácticas en las empresas o directamente como socios.

Más allá de estas líneas generales de acción, la propuesta conjunta PIDB-ITOE viene desarrollando dos programas que merecen especial atención: el **Programa “Miguel Magone”** (para varones), iniciado en 1991, y el **Programa “Laura Vicuña”** (para mujeres), creado en 1995. Ambos reúnen a más de 80 jóvenes de ambos sexos cuyo ambiente más frecuentado es la calle, la violencia y, unido a ello, la cárcel. La idea es ofrecer una opción de vida a través de una formación sana, armónica e integral. Se les satisfacen primeramente sus necesidades prioritarias tales como alimentación, vivienda, vestidos, y espiritual. Estos jóvenes, que en muchos casos han pertenecido a “maras” (pandillas juveniles), tienen acceso a las anteriores oportunidades educativas y formativas y, en su mayoría, permanecen como internos entre lunes y viernes. En virtud de un acuerdo celebrado entre el PIDB y la Justicia de El Salvador, los jóvenes que se encuentran cumpliendo condenas no sólo pueden estar en este régimen (internos), sino que inclusive pueden ir con sus familias o referentes familiares los fines de semana. En la vida cotidiana del PIDB no existe, sin embargo, una distinción en el régimen, trato o posibilidades de los jóvenes externos e internos, siendo, a todos los efectos, iguales.

El PIDB utiliza el **concepto de “empresa” como modelo educativo**, en tanto alternativa al modelo predominante que tiende a formar a los jóvenes para convertirse en obreros de empresas que compren su fuerza de trabajo. La empresa, sin embargo, se entiende como “no simplemen-

te la producción de beneficios, sino más bien la existencia misma de la empresa como comunidad de hombres que, de diversas maneras, buscan la satisfacción de sus necesidades fundamentales y constituyen un grupo particular al servicio de la sociedad entera". Ello no supone que todos los jóvenes se conviertan en empresarios, aunque sí en personas emprendedoras, con creatividad e iniciativa, solidarias y acostumbradas a trabajar en equipo. En definitiva que se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo y el de su comunidad.

Se utiliza simultáneamente una **metodología inductiva**, consistente en partir del contexto y la historia del propio joven. A través del método "**aprender haciendo**" se busca que el joven reconozca su propio potencial, incremente su autoestima y la confianza en sí mismo y en el medio que lo rodea. Promoviendo un protagonismo no individualista, sino comunitario, se permite que el o la joven se fije sus propias metas, aprovechando para su concreción la experiencia de la Escuela y de la empresa.

El concepto de metodología inductiva puede aplicarse también al propio proceso de creación y desarrollo del PIDB. Tal como relata su principal mentor, el **Sacerdote español José María Moratalla**, al llegar en 1985 a asumir sus responsabilidades al frente del Oratorio Festivo, lo primero que se hizo, y durante los siguientes dos años, fue escuchar. Es decir que, antes que intentar aplicar algún tipo de modelo o diseño preestablecido para este tipo de poblaciones, se intentó conocer lo mejor posible la realidad de la comunidad y sus jóvenes, involucrarse en sus problemas y entender tanto sus frustraciones como sus aspiraciones. Cada uno de los pasos posteriores, la creación del complejo empresarial, del ITOE, del internado y llegando a los actuales proyectos, ha sido dado tomando como base la misma actitud dialogal de escucha y compromiso con la comunidad.

Más que mantener un estrecho vínculo con la comunidad en la que está inserto, el PIDB es, fundamentalmente, un actor pleno de ella. Esto ocurre, esquemáticamente planteado, por dos vías. La primera, a través de las propias empresas cooperativas, constituidas por jóvenes de la comunidad que, antes que separarlos de ella, se busca que se conviertan en agentes de transformación. La segunda, está dada por la propia acción institucional del PIDB mediante diversas líneas de acción: apoyo a familias para que adquieran los títulos de propiedad de los terrenos que ocupan sus viviendas, programas ambientales, asfaltado de calles de

acceso, programas de salud preventiva y curativa para el barrio, promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, entre otras. Además de ser el espacio para el funcionamiento de las empresas cooperativas y el ITOE, el PIDB es el lugar donde regularmente se reúne la Asociación de organizaciones vecinales de los nueve barrios que lo rodean.

Los resultados de esta interacción entre el PIDB y la comunidad resultan evidentes al comparar la situación hacia mediados de los ochenta, con la existente hoy. Donde antes estaba el vertedero de residuos, hoy están los edificios del ITOE y del internado, así como canchas de fútbol. El cañadón por donde escurren las aguas servidas de la ciudad, ha sido progresivamente entubado y la quebrada por donde corre, rellena. Las áreas verdes han ido ganando espacio sobre el antiguo ambiente deteriorado. Varias calles cuentan ya con pavimento y la calidad de las viviendas ha mejorado. El barrio progresa.

La experiencia del PIDB ofrece, de acuerdo a lo anterior, elementos para entender cuál puede ser el papel de las instituciones educativas y formativas en los procesos de desarrollo local. En este sentido, la principal virtud del estilo y filosofía de trabajo desarrollados en este caso, reside en que tanto con relación a los jóvenes, como con relación a la comunidad, se persigue la concreción de un cambio donde ellos sean los protagonistas. La institución, para este caso el PIDB, ofrece recursos, oportunidades y experiencia para volver manifiestas las potencialidades existentes, individual y colectivamente. El objetivo del cambio individual y colectivo, así como los pasos necesarios para su logro, resultan así apropiados por los jóvenes y la comunidad, y no son el resultado – difícilmente sustentable – de una acción paternalista o una intervención tecnocrática.

Sin embargo, la acción del PIDB no se ha circunscrito a esta zona de San Salvador. Actualmente se está implementando una propuesta similar, un instituto técnico y un polígono industrial, en San Miguel, Departamento de **Morazán**. Para ello el PIDB se encuentra trabajando con la asociación de municipios del Departamento, organización que nuclea a los 27 alcaldes del mismo.

En el mismo departamento, y en forma complementaria a la anterior iniciativa, se encuentra en desarrollo un **proyecto de cultivo, procesa-**

miento y exportación de achiote. El achiote (o axiote) es la semilla roja que produce el árbol del mismo nombre y que se utiliza en la cocina como condimento y colorante. Su cultivo es compatible con la actividad ganadera de la región, teniendo el potencial de convertirse en una actividad complementaria para los productores de ganado. Estudios realizados a instancias del PIDB indican que existe un nicho de mercado interesante, fundamentalmente en Estados Unidos. En dicho proyecto los productores recibirán las semillas, en tanto que dos empresas vinculadas al PIDB brindarán asistencia técnica para el cultivo y procesamiento del achiote, y para su comercialización y exportación.

En **Chalatelango**, en tanto, se cuenta ya con los terrenos que serán destinados a la creación de un parque industrial que concentrará diversos *clusters* de empresas cooperativas. Nuevamente se trabaja aquí en estrecha articulación con las organizaciones e instituciones locales, sumando los recursos que existen en la zona, a otros provenientes del Estado o de donantes internacionales.

Tanto en el caso de Morazán como de Chalatelango, el PIDB aporta formación en las áreas técnica, administrativa, organizativa y de animación municipal. Simultáneamente las alcaldías, junto a otras instituciones inician la construcción y equipamiento de los parques industriales.

El proyecto actual de más largo aliento, es la creación del **Centro Salvadoreño de la Pequeña Empresa para el Desarrollo (CESPED)**. Dicho centro, concebido como una estructura de servicios en diversas áreas (administración, diseño, *marketing*, gestión productiva, desarrollo tecnológico, etc.) se propone como una iniciativa de las propias empresas organizadas en el marco del PIDB, en San Salvador y en otras zonas del país, sostenido a base de un esfuerzo colectivo y como respuesta a necesidades también colectivas. Sus objetivos son el de constituirse en unidad e identidad de la pequeña empresa, como un espacio para promover y enfatizar el papel de esta como generadora de la clase media y de la praxis democrática, dar la oportunidad de retomar y actualizar los modelos europeos de desarrollo, e integrar a todas las fuerzas productivas (ganaderos, campesinos, industriales, artesanos).

Todas estas iniciativas, antes que constituir emprendimientos dispersos, poseen una relación lógica que, desde el PIDB, se denomina como un modelo de **desarrollo regionalizado**. Posee una base educativa y

formativa, que incluye componentes de educación formal (en diálogo y acuerdo con el Ministerio de Educación), de educación no formal para el trabajo, y de desarrollo de una cultura emprendedora. Se promueve el asociativismo no sólo a nivel de cada empresa cooperativa, sino entre éstas, y en al menos dos niveles: los polígonos industriales locales y la construcción del CESPED como instancia nacional pero alimentada y sustentada por los procesos de desarrollo local. Se promueve también y complementariamente, la capacidad de organización y gestión, tanto en el ámbito de las empresas, como de sus agrupamientos en parques industriales, y de las comunidades locales y sus instituciones y organizaciones. Educación, capacidad emprendedora, solidaridad y asociativismo, gestión local y articulación horizontal y vertical, se convierten así en pilares fundamentales del desarrollo regionalizado.

¿Políticas locales de formación y empleo juvenil?

Cabe entonces preguntarse si la alternativa consiste en operacionalizar territorialmente las políticas hasta ahora diseñadas e implementadas centralmente o si, en cambio, la formación profesional de los jóvenes y la mejora de sus oportunidades de trabajo asumen un enfoque conceptual y prácticamente diferente a partir de la perspectiva del desarrollo local.

Muchos analistas sostienen que la tendencia en cuanto a políticas de empleo es pasar del Estado Benefactor de acción indiferenciada a un Estado que reconozca las diferencias y las especificidades.⁴⁰ Si lo que se plantea entonces es un Estado que atienda a lo específico, queda claro que no podemos responder con organismos centralizados. Cualquier política nacional de formación y empleo juvenil tendrá mucho para ganar si logra incorporar desde su diseño hasta su gestión cotidiana las especificidades de aquellos territorios donde será ejecutada y donde se espera que su impacto se manifieste. Si se realizan paralelamente la transferencia de recursos y capacidades técnicas y una progresiva descentralización de la gestión de los programas, la oferta formativa tiene mayores posibilidades de mejorar su pertinencia respecto de las demandas y necesidades locales. Si bien se trata siempre de un proceso en sí mismo complejo, son cada vez más los países que eligen recorrerlo. Con esta afirmación no se quiere decir que no deban existir

⁴⁰ José Arocena, ponencia presentada en Seminario "Los Jóvenes, el desempleo y el desarrollo local", *Memorias*, 1ª edición, Montevideo, 2002.

organismos centrales, sino que los organismos centrales no deben actuar de manera centralista.

Sin embargo, y más allá del éxito que pueda obtenerse mediante este tipo de aterrizaje de las políticas nacionales en el espacio local, en este último plano es posible desarrollar otro tipo de alternativas, construido en un enfoque “abajo-arriba” y que integre la atención de los grupos juveniles con estrategias más globales de desarrollo regional y local. Lo interesante de esta alternativa es que permite revincular la cuestión del empleo en general, y del juvenil en particular, al crecimiento y desarrollo económico. Se trata entonces de diseñar y gestionar localmente estrategias de desarrollo económico que, funcional y transversalmente incorporen los objetivos de la formación y el trabajo de los jóvenes.

Como sostiene Arocena,⁴¹ muchas investigaciones han detectado localidades donde se han formulado políticas de empleo con excelentes resultados. El éxito de estas iniciativas parte de concebir el problema del empleo de manera diferente. La aproximación clásica que se puede denominar centralista burocrática, o tecnoburocrática, tiene una lógica agente/recurso/solución: creemos un agente, dotémosle de recursos y dejemos que este encuentre la solución. Las iniciativas locales más exitosas por su parte, tienen una aproximación que parte de los actores afectados y proceden generalmente de la siguiente manera: existe un problema, la desocupación, que afecta a una pluralidad de actores locales, es necesario entonces un ámbito local donde estos actores se entrecruzan a propósito del empleo. La articulación de estos actores forma nuevas redes y crea nuevos universos de encuentro donde los actores construyen las estrategias más adecuadas para solucionar el problema de acuerdo a sus características locales.

El territorio como espacio fértil para la construcción de nuevos arreglos institucionales

Como ya fue mencionado en los apartados anteriores, el enfoque del desarrollo local abre las puertas a una nueva configuración de las relaciones entre el sector público y el sector privado, nuevas articulaciones entre los propios servicios públicos, y oportunidades para la participación y el diálogo social.

Así por ejemplo, los centros de formación cada vez menos son considerados exclusivamente como la expresión local de la institucionalidad nacional en materia de formación profesional, sino como un recurso propio de la comunidad y el tejido productivo local. De lugares donde se imparten cursos diseñados centralmente, pueden paulatinamente transformarse en centros de servicios formativos

| 41 José Arocena, *op. cit.*

y de otro tipo que responden pertinente y eficazmente a las necesidades de calificación y de desarrollo tecnológico de la producción de sus entornos.

La interacción entre los servicios o instituciones nacionales de formación profesional y los sectores productivo y laboral que resulta siempre complicada de operativizar más allá de los niveles centrales, encuentra en el espacio local nuevas alternativas, potencialmente más fáciles de identificar y poner en marcha en virtud de la mayor familiaridad mutua, del tratamiento de temas más cercanos y de común interés, y de la posibilidad de movilizar a personas y organizaciones que difícilmente podrían participar en instancias nacionales o centrales de concertación y diálogo.

Aspectos cruciales como el tránsito desde la educación y la formación, al trabajo, y la interacción escuela-empresa, pueden encontrar nuevas y originales alternativas a partir de un enfoque de gestión local del desarrollo. El primero, por ejemplo, mejorando los sistemas de información sobre los sistemas de educación y de formación profesional, así como de los mercados de trabajo y las necesidades sociales, de modo tal que se pueda disponer de mejores bases para la toma de decisiones. El segundo, a partir del establecimiento de acuerdos y la realización de actividades que difícilmente podrían identificarse u operativizarse desde los niveles más centralizados.

En esta misma dirección se entiende que la actividad de los centros de formación tendería a abrirse e integrarse progresivamente con los objetivos y estrategias de desarrollo gestionados localmente. La integración puede además extenderse al interior del propio aparato público: muchos de los programas y políticas públicas que a nivel nacional son vistos como independientes, en el plano local encuentran la oportunidad de vincularse también en función de aquellas estrategias de desarrollo local. De ello pueden resultar combinaciones diferentes, pero siempre sinérgicas, entre las líneas de política en materia de formación, de desarrollo tecnológico, de asistencia técnica, de acceso al crédito, entre otras.

Desde el punto de vista de la interacción público-privada, la formación profesional encuentra oportunidades de expansión a partir de la identificación y valorización de otros espacios formativos además de la escuela o centro. Las empresas y sus organizaciones, los sindicatos locales, otras entidades educativas, predios productivos, parques industriales y organizaciones de la comunidad son, entre otros, espacios potencialmente útiles para expandir la oferta de formación y volverla más pertinente con relación a la realidad regional y local.⁴²

⁴² de Ibarrola, en un informe de reciente publicación, se refiere a este tipo de interacción en el caso de la ciudad de León, Guanajuato, en México, anotando que en esa localidad tal relación *se expresa en el origen de los fondos fiscales y particulares que se destinan a la educación y la capacitación, en la distribución de los mismos entre actores públicos y privados y en la continua participación de ambos en las decisiones educativas (conformación de las juntas directivas de las instituciones escolares, programas oficiales de becas que favorecen la inscripción en*

En este tipo de perspectiva, la formación y el empleo de los jóvenes se convierte en uno de los aspectos a ser tomados en cuenta dentro de las estrategias de desarrollo económico local. No ya bajo la forma de programas independientes, sino en tanto objetivo a ser contemplado dentro de las acciones que configuran aquellas estrategias, tal como se analiza en el siguiente apartado.

La formación y el empleo de los jóvenes: un componente transversal del desarrollo local

Antes de continuar en la profundización de este tema, conviene realizar una aclaración: no son sólo las políticas y programas destinados a los jóvenes los que sufren una transformación cuando se los analiza y concibe desde la óptica del desarrollo regional y local, sino cualquier línea de política destinada a cualquier grupo, colectivo o sector. El desarrollo económico y social es el medio, o conjunto de ellos, que moviliza a países, regiones y comunidades tras el objetivo último de lograr condiciones de vida dignas para todos. Integración social, cultural y política, oportunidades de educación y formación, acceso a un trabajo decente son, entre otros, aspectos cruciales de aquellas condiciones de vida perseguidas. Distintos colectivos o grupos sociales tienen diferentes condiciones de base y oportunidades de acceso a la integración, la educación y el trabajo y requieren, por tanto, apoyos específicos tendientes a nivelar las oportunidades y sortear los obstáculos que puedan presentarse. De ahí que buena parte de las reflexiones que aquí se realizan, podría extrapolarse para considerar la situación de los trabajadores de edad avanzada, de las mujeres de diversa condición, de los microempresarios, de los trabajadores desempleados u ocupados, entre otros.

Sin embargo, en el caso de los jóvenes, existen determinadas especificidades que han de ser tomadas en cuenta y que serán necesariamente diferentes de las de otros colectivos y grupos. Tanto de lo genérico, como de lo específico, trata este apartado.

En términos generales, y dentro del enfoque del desarrollo local y regional, las políticas destinadas a la formación y el trabajo de los jóvenes comparten con las destinadas a otros colectivos, el hecho de que ellas están en función de estra-

*instituciones educativas privadas, financiamiento gubernamental de la capacitación que imparten despachos particulares, fondos públicos y privados destinados a organizaciones de la sociedad civil, diseño de programas puntuales conjuntos). Esto se observa a simple vista, afirma, en los espacios físicos que comparten los funcionarios de una y otra adscripción: en el edificio de la cámara del calzado se localiza la oficina de Fomento Económico Municipal; en el de la cámara hotelera, las instalaciones del Consejo Estatal de Turismo; en el CIPEC, una asociación civil, han encontrado acomodo todas las nuevas dependencias estatales orientadas a la formación. de Ibarrola, María, "Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo", en *Desarrollo local y formación, Serie Herramientas para la transformación*, Cinterfor/OIT, Cinvestav, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Universidad Iberoamericana de León, Montevideo, 2002.*

tegias de tipo más general que supone la participación y diálogo social, y aunque en muchos casos suponga la utilización de recursos nacionales, implican siempre la movilización de recursos y capacidades locales. A este respecto, es necesario aclarar que las acciones de tipo formativo, están articuladas con otros dispositivos de política y con los recursos y capacidades movilizados, no sólo por el sector público, sino también por el privado y las organizaciones sociales.

Un ejemplo de lo anterior sería un plan regional para el desarrollo de la producción de miel, donde grupos de jóvenes reciban capacitación técnica y formación para iniciar y gestionar emprendimientos económicos, donde dispongan de mecanismos de acceso a crédito o capital semilla y asesoramiento técnico una vez iniciado el proceso de producción. Podrían establecerse mecanismos de apoyo tendientes a la conformación de organizaciones de productores de miel, asistencia para la certificación de los procesos, identificación de mercados y establecimiento de negocios. Mediante la capacitación y la disposición de medios adecuados, se facilitaría el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de modo tal que los productores y sus asociaciones pudieran intercambiar sus experiencias con otros productores, investigadores e instituciones de otras regiones y países. De la misma forma, se implementarían programas de desarrollo de empresas complementarias, por ejemplo de producción de envases, de diseño, de asistencia a la comercialización. Las entidades de formación profesional, de investigación y desarrollo tecnológico presentes en la región o en áreas cercanas podrían cooperar en el desarrollo de nuevos productos relacionados con la apicultura, contando con comisiones o equipos que ayudaran a orientar el accionar.

Como puede verse en el caso anterior, no se trata de una estrategia o plan específicamente dirigido a los jóvenes; un plan similar podría realizarse para trabajadores desocupados, o para productores agrícolas que necesitan reconvertir o complementar otros tipos de producción. Sin embargo, está claro que se trata de una estrategia que permite a los jóvenes participantes adquirir una formación técnica, prepararse para iniciar y gestionar un negocio, organizarse, les brinda oportunidades de trabajo y generación de ingresos, y perspectivas de desarrollo personal. En resumen todo aquello que un programa de formación y empleo para jóvenes buscaría.

Con esto no se pretende afirmar que, pensadas desde esta perspectiva, las estrategias de formación y empleo no posean diferencias significativas en función del colectivo que se desea incorporar. Al contrario, y continuando con el anterior ejemplo, deberán tenerse en cuenta las características, necesidades y aspiraciones de los jóvenes, si se quiere lograr que ellos participen de tal plan. A este respecto se enumeran a continuación una serie de aspectos que en general han de ser tomados en cuenta en planes o estrategias de formación y empleo para jóvenes.

- Como ya se mencionó, los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo, extremo que se verifica no sólo a nivel nacional, sino también local y regional. Los programas que podrán interesar y servir a algunos jóvenes, para otros no serán tan atractivos y útiles. Por ello no basta con determinar una demanda de mercado, o las capacidades existentes localmente. También es preciso tomar en cuenta las necesidades y motivaciones de los participantes, amén de sus características de base.
- En no pocas ocasiones se requiere complementar las acciones de formación con actividades de otro tipo: recreación, orientación vocacional, formación personal y social, orientación profesional, nivelación educativa. En una mirada integral, los jóvenes no sólo tienen necesidades de tipo técnico o laboral, en muchos casos se constata que la falta de atención a cuestiones como su educación básica, espacios de sociabilidad y apoyo orientativo, pueden mermar y aun inhibir los efectos esperados de un programa.
- En comparación con los adultos, los jóvenes suelen poseer escasa o nula experiencia laboral y profesional previa. No sólo los contenidos técnicos del trabajo, sea éste asalariado o no, resultan esenciales para un buen ejercicio laboral y profesional. Actitudes, autoconfianza y orgullo profesional son cualidades a ser cultivadas en el marco de procesos de formación lo más cercanos posible a las situaciones concretas de trabajo.
- Como ventaja, y también en comparación con los adultos, los jóvenes poseen potencialmente una mayor flexibilidad y adaptabilidad a contextos productivos y laborales cambiantes. Suelen estar más familiarizados con los códigos modernos y con el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Existe toda una discusión sobre si las políticas dirigidas a jóvenes deben orientarse a su inserción laboral o, por el contrario, a asegurar su permanencia dentro del sistema educativo. Cada contexto social dará una respuesta diferente a este debate y seguramente no lo eliminará. De todas formas, cualquier proceso de educación o formación profesional debería orientarse a aumentar las posibilidades de una inserción laboral exitosa, sea esta más temprana o más tardía.
- Complementariamente a lo anterior, la educación y la formación no pueden pensarse como una etapa acotada y previa a la vida activa. Ellas son necesarias tanto para el trabajo, como para posibilitar procesos de educación y formación a lo largo de la vida.

