

0230

ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE JUVENTUD

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

UNION EUROPEA

SEMINARIO

**"La ocupación y los jóvenes en Europa y América Latina:
reflexiones para un debate" ***

* El presente documento fue elaborado por el consultor de la Organización Iberoamericana de Juventud, señor Germán W. Rama.

Montevideo, 19 de abril de 1994

D I J
E - 0011 -

I. INTRODUCCION

Tanto en Europa como en América Latina se manifiesta un mismo problema: altas tasas de desocupación de los jóvenes. El fenómeno tiene indicadores similares que son la condición de desocupados y el largo período de búsqueda de trabajo; promedialmente los jóvenes en América Latina registran tasas específicas de desocupación del orden del 25% y guarismos similares se presentan en Europa, siendo las españolas las más graves en la antigua Comunidad Europea.

En regiones con desigual desarrollo se presentaría un mismo tipo de problema que puede sintetizarse afirmando que los sistemas económicos son incapaces de generar empleo para los jóvenes. Más aún, algunos economistas se preguntan hoy día si no se está en presencia de un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad y que consiste en que puede incrementarse la actividad económica sin que se incremente la ocupación global. La teoría de la reactivación económica por la vía de la demanda que, en su momento, planteó Keynes no sería aplicable en el actual paradigma económico.

Dejando de lado esta última proposición y en el entendido de que esos fenómenos económicos son, por el momento, manifestaciones coyunturales del inicio de la 3a. Revolución Industrial y no de su futura estructura, corresponde preguntarse sobre cuáles son las dificultades específicas que encuentran los jóvenes para lograr una ocupación.

En principio podría sostenerse que, en un período de rápido cambio tecnológico, el contratar a jóvenes depararía más ventajas que contratar adultos o miembros de la tercera edad. Fenómenos como la generalización de la computación muestran que los jóvenes aprenden más fácilmente que los adultos y manifiestan más habilidades para asimilar nuevos programas y metodologías; procesos de producción y mantenimiento de equipos electrónicos se realizan habitualmente con jóvenes tanto por su mayor fineza motriz como por su capacidad de aprendizaje de planos, procesos y secuencias. Más aún, podría sostenerse que, en una economía en la que la demanda de servicios terciarios crece con intensidad, la ocupación juvenil debiera tener un lugar privilegiado; servicios como turismo, recreación, hoteles, restaurantes, servicios de belleza, etc. son muy aptos para la ocupación de los jóvenes.

Como la realidad se comporta de manera diferente se establecen varias hipótesis para explicar la desviación. La primera afirma que si se dejara operar el mercado se cumpliría la expectativa y que la desviación debe explicarse por el exceso de disposiciones que protegen el empleo de quienes están actualmente ocupados. La segunda, admitiendo parte de razón en la primera hipótesis, registra la lenta tasa de incremento de empleo total y, por tanto, las dificultades para que opere el reemplazo de la mano de obra y la ampliación del mercado laboral, a lo que se agrega que, en una situación de aguda competencia, la mano de obra joven es perjudicada porque las empresas evitan el alto costo de su formación profesional.

Es por lo anteriormente dicho que el grueso de las políticas de empleo joven han girado en torno a dos ejes fundamentales: uno es el de la capacitación de los jóvenes para que accedan a las condiciones de calificación que les otorguen capacidad de competencia en el mercado laboral; el otro, es el de la vinculación de los jóvenes con las empresas, dado que se supone que la dificultad mayor a superar es el temor de éstas a incorporar personas jóvenes a las que se les supone inestabilidad laboral e incompetencias varias para desempeñarse disciplinadamente en un puesto de trabajo. En cierta forma se puede decir que las políticas se proponen perfeccionar el funcionamiento del mercado de trabajo y darle a los jóvenes elementos que les permitan superar los "handicaps" negativos resultantes de la menor edad; lo que lograrían así es la nivelación de los jóvenes con los trabajadores adultos.

II LAS DIFERENCIAS ENTRE EUROPA Y AMERICA LATINA

En Europa el problema de la desocupación de los jóvenes se presenta como parte de un problema más general que es el de la desocupación de la población activa resultante de un profundo cambio tecnológico que experimenta la región. Hay sectores económicos en plena reducción de actividad mientras, tímidamente, emergen otros que comienzan a comprender un mayor número de ocupados que se distinguen, fundamentalmente, por su más alto perfil educativo y de formación profesional. El problema es que los nuevos sectores no tienen dinamismo suficiente para generar la ocupación sustitutiva de la que se pierde en los sectores en retroceso. De ahí la expectativa de que la crisis del empleo tenga carácter de fenómeno coyuntural y, en ese caso, las políticas públicas deberían "cubrir" el período de transito por la vía de los subsidios de desocupación y de los programas de capacitación.

En América Latina el problema tiene rasgos diferentes. En primer término, el sistema económico es mucho más heterogéneo que en Europa; conviven métodos productivos en la agricultura propios del Neolítico con los derivados de la energía nuclear; coexisten sectores productivos que abastecen los mercados de consumo de los países desarrollados con otros sectores que producen para el autoconsumo o elaboran bienes de calidad muy baja a partir de tecnologías elementales que tienen como destinatarios a una población que es también marginal; en síntesis, de lo que se habla es de sociedades marcadas por el dualismo estructural. *segmentación*

En segundo término, el mercado de empleo no funciona como una unidad y las disposiciones de protección sólo cubren a una parte, más bien pequeña, de los trabajadores. Las disposiciones sobre el salario mínimo no siempre se cumplen y en cualquier caso los salarios previstos son tan bajos que no dificultan una política de alta absorción de mano de obra. Las rigideces laborales se manifiestan, fundamentalmente, en la órbita del Estado empleador que actuó, en el pasado, más a menudo como agente de seguro de paro, que como organización productiva racional.

En tercer término, los efectos de la transformación tecnológica es muy inferior en América Latina. Si bien algunos sectores y empresas han asumido los métodos productivos

más modernos, el impacto de éstos en el conjunto de la actividad económica es aún bajo. En tal sentido no son explicables por la revolución tecnológica las altas tasas de desocupación de los jóvenes. Complementariamente, el cambio tecnológico tiene un impacto considerable en el incremento del dualismo estructural. Dada la falta de integración productiva, dichos cambios tecnológicos en un sector o firma no se trasladan necesariamente a otros sectores económicos porque parte de los bienes de capital se producen fuera de la región y porque es posible producir con altas tecnologías para los mercados externos o la parte de alta capacidad de consumo del mercado interno sin alterar el tejido económico preexistente. La nueva tecnología moderniza en lo arcaico pero, a su vez, lo moderno se arcaiza porque utiliza insumos o basa la reproducción social de sus trabajadores modernos en los servicios de una economía tradicional. En ese proceso de arcaización hay que señalar que la incorporación de la tecnología no va acompañada, necesariamente, de una transformación de la organización del trabajo porque el poder social de los trabajadores es muy inferior al vigente en Europa.

En cuarto lugar, en América Latina continúan influyendo en las tasas desocupación fenómenos tiempo atrás superados en Europa como son el importante crecimiento poblacional y las migraciones rural-urbanas que incrementan fuertemente la disponibilidad de mano de obra joven a lo que se agrega que, al igual que en Europa, se registra un fuerte incremento de la tasa de participación económica femenina. Procesos que en Europa se produjeron en distintos tiempos históricos en América Latina se dan simultáneamente en el presente promoviendo un incremento muy significativo de la población joven en edad de trabajar.

En quinto término, en la región latinoamericana los niveles de educación básica no están logrados para toda la población joven -más aún sigue siendo necesario hablar del analfabetismo juvenil en ciertos países- y parte del problema de la ocupación de los jóvenes es un problema educativo y de formación profesional. El mercado del trabajo está segmentado y los jóvenes semianalfabetos no pueden incorporarse a mercados urbanos más modernos aunque en éstos exista una oferta de trabajo no satisfecha por la demanda. En general, el tema de la descalificación educativa constituye un factor de discriminación en el mercado laboral que comprende no sólo a aquéllos que no asistieron sino también a una parte de quienes recibieron una educación primaria o básica en la que no aprendieron suficientemente ni el conocimiento del lenguaje ni una lógica matemática elemental.

III PROBLEMAS SIMILARES DE FORMACION Y CAPACITACION

A pesar de las diferencias anotadas existen una serie de similitudes ante los desafíos de formación y capacitación que posibilitan un diálogo enriquecedor y una trasmisión recíproca de experiencias que permite la redefinición de estrategias.

1 La formación educativa de base

Hay una variable que es más latinoamericana que del viejo continente pero que también se plantea en esta región con la juventud originaria de inmigraciones de población con pautas culturales muy diferentes a las europeas. La referencia es a la educación de base

necesaria para participar en las ocupaciones modernas, incluso en sus escalones más bajos y para ser miembros integrados de sociedades urbanas de creciente complejidad. El esfuerzo de nivelación tiene dimensiones culturales, regionales y de estratificación social. Lo cultural comprende en Europa el desafío de integrar a los descendientes de inmigrantes no comunitarios, nacidos en su territorio, socializados a la europea en sus escuelas y con pautas contrarias en sus familias y barrios marginales, situación que no logra ser superada por la escasa intervención del habitat laboral. Pero también la dimensión regional, que es también cultural, incluye la aproximación de las culturas de tipo "mezzogiorno" y de las "periféricas" al crisol común de la cultura moderna europea. Finalmente, el aspecto estratificación social implica actuar sobre los jóvenes para que no sean arrastrados hacia la marginación de ese "cuarto mundo" instalado, incluso, en las ciudades más desarrolladas del planeta. La sociedad futura será fuertemente competitiva entre individuos y grupos sociales mientras que parte de la presente carece de las condiciones psicoculturales, de los instrumentos de conocimiento y de las pautas normativas como para participar en dicha competencia.

En América Latina la dimensión cultural como fuente de marginación es muy antigua y vigorosa como lo muestran las comunidades indígenas, los grupos hablantes de lenguas diferentes de la oficial o aquéllos otros cuya ajenidad cultural al patrón dominante se manifiesta exteriormente en el color de la piel. En algunos casos, la supervivencia de estos grupos se extiende a lo largo de cinco siglos lo que habla de la complejidad de cualquier proceso de integración de sus jóvenes generaciones.

La dimensión regional, por su lado, en parte se superpone con la cultural y, en otra, se origina en la desigualdad del desarrollo. Regiones prácticamente abandonadas o ajenas a los flujos económicos han condicionado espacialmente ciertas manifestaciones socioculturales de marginalidad de quienes en ellas habitan. Formar a los jóvenes para integrarse a la sociedad moderna plantea el desafío del desarrollo de esas regiones -lo que supera el alcance de esta convocatoria- pero excita a formular estrategias por medio de las cuales se pueda actuar sobre los individuos aún sin tener los medios para cambiar el patrón económico.

Finalmente, la estratificación social es una resultante que manifiesta las dos anteriores amén de la inclusión de grupos de jóvenes, perfectamente integrados, pero que por carencias de educación no logran adquirir la calificación que les permita acceder a una ocupación que les depare, a ellos y a sus familias, la satisfacción de sus necesidades básicas. Se está hablando de la pobreza en un sentido restricto que es el de las personas que no reciben remuneración suficiente para poder reproducir su vida y la de los suyos a pesar de los esfuerzos cotidianos que realicen como autoempleados o, lo que es peor aún, como asalariados con ingresos de pobreza.

2 Las pautas y los valores culturales congruentes necesarios para la ocupación.

La incorporación y permanencia en la ocupación dependen, en primer término, de la participación en los valores y en las normas que definen la organización del trabajo en la sociedad moderna. Aspectos tan elementales como la puntualidad, la asiduidad, la capacidad de trabajar en grupo, el respeto a la jerarquía técnica y la propensión a

internalizar las pautas que definen la organización social del respectivo mundo del trabajo. Las predisposiciones necesarias no se agotan en el listado anterior, que hace referencia a las pautas de convivencia en una organización social, sino que, también, son necesarias una serie de actitudes que están en la base de la capacidad de "aprender a aprender" en forma permanente. Aquí intervienen una serie de rasgos del desarrollo cognitivo de difícil enumeración. Entre ellos pueden citarse: la capacidad de establecer una secuencia lógica en el abordaje de una situación, la competencia para establecer clasificaciones con principios excluyentes, la aptitud para observar e identificar los elementos que definen una situación o un problema, el raciocinio necesario para discriminar entre acciones prioritarias y secundarias, etc.

En principio, se supone que este conjunto de capacidades que permiten instrumentar la acción han sido dispensadas en la socialización familiar y en la educación primaria o básica. Esta presunción se cumple generalmente para personas provenientes de sectores socioculturales medios y superiores que participan de la racionalidad de la cultura moderna. Pero esta presunción no es válida cuando la estructura cultural familiar se rige por otras pautas o cuando las prácticas cotidianas de la vida marginal introducen una precariedad en el trabajo, la memoria de la vida personal y familiar, la distribución del tiempo entre el ocio y el trabajo, la capacidad de previsión que no puede organizarse por la falta de regularidad en el trabajo y en los ingresos, etc.

En las sociedades europeas la magnitud de estos problemas es sensiblemente inferior a la vigente en América Latina pero el problema igualmente existe y tiende a incrementarse. Por un parte, figura una población de origen extraeuropeo cuya socialización e integración presenta problemas tan arduos como los ya señalados en América Latina. Por otra parte, la magnitud de la reconversión económica ha desplazado a regiones enteras fuera de los circuitos de la transformación económica y cultural y, en ellas, los sistemas educativos por sí solos resultan incapaces de lograr la internalización de las pautas anteriormente indicadas.

En América Latina el problema es mayor y más complejo. La magnitud de las segregaciones culturales sigue constituyendo una barrera que, lejos de reducirse, tiende a ampliarse por incremento de la distancia relativa con los sectores más modernos de la economía y la sociedad. En la población urbana sobreviven en los asentamientos marginales pautas culturales rurales poco adecuadas para un mundo competitivo y de logros. Debe pensarse, además, que la magnitud de las migraciones rural-urbanas ha llevado a considerar que se ha producido una "ruralización" de las ciudades. Finalmente, se debe señalar que la ampliación vertiginosa de los sistemas educativos, que se produjo en la región con posterioridad a la mitad del siglo, si bien ha deparado incrementos espectaculares de las coberturas no ha arrojado logros similares en cuanto a efectividad de la socialización y de la trasmisión de aprendizajes.

Algunas experiencias apuntan al papel de programas y centros que intervienen en la creación de aptitudes y actitudes para la "empleabilidad" mientras que otras, dirigidas a apoyar al joven en su primera incursión laboral, vienen demostrando que, de no mediar una estrategia de superación de inseguridades, de no existir un "tutor" que guíe a los jóvenes en sus comportamientos y análisis de la situación laboral se producen múltiples deserciones que confirman la marginalidad inicial.

La formación y capacitación en tecnologías modernas

En términos conceptuales la distancia entre la formación educativa y el mundo de la ocupación es un fenómeno permanente. Ningún sistema educativo puede lograr un ajuste perfecto con los requerimientos del mercado ocupacional. Más aún, si lo lograra se estaría en presencia de una sociedad inmutable, sin historia, porque el ajuste sólo es posible cuando no se producen cambios en las ocupaciones, lo que implica que no existen cambios ni en la ciencia ni en la tecnología ni tampoco en la organización de las sociedades.

La velocidad del cambio tecnológico y de las formas de producción y organización del trabajo determina que las personas, a lo largo de su vida, asistan a la obsolescencia de sus conocimientos y a la necesidad permanente de incorporar nuevos y actualizar los anteriores.

Este nuevo ordenamiento reclama de una modificación en las relaciones entre la educación, la formación profesional y la capacitación permanente en relación a la ocupación. La primera, se valoriza por su competencia en la trasmisión de instrumentos de pensamiento, raciocinio y conocimiento científico, cualidades todas que constituyen la base indispensable para "aprender a aprender" a lo largo de la vida. La segunda, no puede continuar transmitiendo aprendizajes completos que suponen que la persona formada va a ejercer una ocupación de características inmutables en el tiempo. A lo largo de 30 o 40 años de vida activa la ocupación puede desaparecer, puede tener una transformación derivada de la tecnología que, de hecho, la vuelva otra ocupación o, en un proceso más frecuente, sufre constantes modificaciones por cambios en los insumos, los instrumentos y los procesos. La formación profesional, necesariamente, tiene que dejar de ser un aprendizaje meramente instrumental para atender el desarrollo de las capacidades de análisis, de uso y de adaptación de los instrumentos que permitan el continuo reciclaje. Finalmente, la capacitación pasa a ser un proceso permanente en la vida social. Los jóvenes y los adultos, en forma alternada o continua, tienen necesidad de aprender en las oficinas, en las unidades de servicios, en las fábricas, en los centros de investigación pero también en la vida cotidiana. La capacitación deja de ser la etapa más elemental de los aprendizajes para devenir un comportamiento que tienen que asumir desde los menos a los más altamente educados a lo largo de toda la vida.

Las complejidades para lograr esos objetivos son muy considerables en América Latina. Existe un sector de la juventud -con diferente ponderación según los países- que aún debe ser incorporado a una educación básica que no recibió en su niñez y ni él y la sociedad pueden avanzar a lo largo del siglo XXI con semejante rémora cultural. Otro sector, formalmente tuvo esa educación pero no adquirió las capacidades que presupone teóricamente el ciclo. En cualquier caso, de lo que se trataría es de elaborar e instrumentar paquetes formativos que contengan los conocimientos tecnológicos actualizados vinculados a las capacidades básicas para un verdadero aprendizaje de estos conocimientos.

Para los restantes sectores de juventud los programas a establecer dependen de las específicas situaciones de cambios tecnológicos que tenga cada país y cada región y de los paquetes tecnológicos necesarios de incorporar dados los niveles educativos alcanzados por

los distintos estratos de jóvenes. Esto implica la creación de programas "a la carta", modulares, fuertemente vinculados con empresa y centros ocupacionales, que reclaman de un sistema flexible de apoyo institucional que actúe como fundación de segundo grado, orientando y financiando programas.

Paralelamente, corresponde reflexionar sobre la posibilidad de programar para toda la juventud una especie de "alfabetización tecnológica básica". Si la alfabetización fue en el siglo XIX el objetivo societal que mayor significación tuvo en la preparación de la modernidad y fue considerada la forma de incorporarse al mundo de las comunicaciones sociales de la época, el tema ahora es preguntarse cuál es el equivalente a la alfabetización a comienzos del siglo XXI. Parece no haber dudas que la apropiación de las claves de la informática -que hoy es una de las formas de comunicación- será, en las próximas décadas, "la condición para" comunicarse, operar máquinas útiles, gestionar los servicios, desarrollar la investigación y acceder a la información. En torno a los ordenadores se van a desarrollar otros canales, como los musicales, visuales, etc. y, fundamentalmente, se acumula información en una escala impensable. Desde la invención de la escritura la humanidad no había conocido una posibilidad mayor de acumulación de memoria como la que hoy faculta la informática.

4 La vinculación de la juventud con los centros de producción material y social

La organización del trabajo iniciada en el siglo XIX y prolongada en el actual supuso sistemas estancos y no comunicables tanto en el conocimiento como en la ejecución. El conocimiento tenía dos grandes compartimentos: el intelectual y el manual. A esos compartimentos se correspondían la dupla centros educativos frente a centros productivos y, a su vez, los centros educativos se clasificaban en intelectuales y manuales y las actividades productivas en ocupaciones de cuello azul y ocupaciones de cuello blanco.

Cuando la tecnología productiva era de avance lento -porque no estaba imbricada con el conocimiento científico- el desarrollo del conocimiento académico era más avanzado que el generado en los centros productivos y cabían distinciones entre conocimiento puro y aplicado. De una u otra forma se ha mantenido la idea de que el conocimiento se adquiere en los centros educativos y que los de producción son lugares de menor significación donde, en tareas repetitivas o de adaptación, se utiliza tecnología basada en aquél.

Los esquemas indicados están hoy parcialmente perimidos y lo estarán totalmente en un breve lapso. El acceso a los centros de trabajo es hoy condición fundamental del aprendizaje porque dada la velocidad de cambio tecnológico la innovación aplicada se encuentra en la empresa y los sistemas educativos no pueden reproducir en microcosmos los cada vez más diferenciados procesos productivos ni contar con los recursos humanos igualmente diferenciados y especializados para implementarla. Más aún, la velocidad de cambio en el uso de tecnología y en procesos en los centros de producción y servicios es tan alta que no puede ser razonablemente acompañada por ningún sistema educativo si no trabaja en forma articulada con ellos.

Lo anterior introduce una revalorización del aprendizaje. Buena parte del esfuerzo legislativo de la segunda mitad de este siglo consistió en separar al joven del lugar de

trabajo insertándolo en la educación. Al igual que esa operación tuvo como fundamento cómo protegerlos, formarlos y hacerlos crecer hoy se plantea cómo lograr ese objetivo vinculando la enseñanza con el aprendizaje. Lo anterior implica eliminación de ciertas barreras de legislación laboral que fueron concebidas para otra situación, modificaciones en el sistema productivo para operar como centro de formación y capacitación y cambios no menores en los sistemas educativos para recuperar su labor intrínseca, que es la de formar la capacidad de pensar y accionar, liberándose de pretensiones de omnipotencia en cuanto a creer que se pueden enseñar en el aula todas las artes y oficios del mundo.

Como la transformación tecnológica está más avanzada en los países europeos las experiencias de enseñanza-aprendizaje son múltiples, como son múltiples los éxitos y fracasos registrados. Por su parte, América Latina conoció una mayor variedad y extensión de sistemas de capacitación que surgieron, precisamente, para compensar los déficits educacionales básicos. También son diferentes las organizaciones productivas en cuanto organizaciones sociales y la aceptación o resistencia a cumplir funciones de enseñanza-aprendizaje por parte de las empresas está estrechamente vinculada con el desarrollo social del país y con el grado de sofisticación tecnológica.

En cualquier caso, la experiencia indica que no hay posibilidades de desarrollos masivos de los ciclos de enseñanza-aprendizaje y capacitación de no mediar un profundo compromiso financiero del Estado y de las empresas en este objetivo, pero también parece importante revisar hasta qué punto impulsar propuestas, promover la formación de capacitadores y movilizar a la sociedad en torno a un proyecto colectivo de transformación de recursos humanos y de generación de equidad, mediante el acceso a la ocupación y al conocimiento de los socialmente más débiles, juega un papel medular en una transformación que inicialmente puede ser juzgada como inviable.