

**Mundos del trabajo
y políticas públicas
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves
y Marcela Pronko, editoras

Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: mayo, 2008

Presentación	9
Introducción: Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
SECCIÓN 1: JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas	27
Jürgen Weller	
La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?	49
Claudia Jacinto	
Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

Trabalho infante-juvenil é bom para quem? 91
Rosiléa Clara Werner

O Programa Primeiro Emprego e
a cidadania do jovem no Brasil 111
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales”
en la enseñanza técnico-profesional de la región de
Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica
al debate sobre el emprendimiento juvenil 125
Mechthild Minkner-Bünjer

SECCIÓN 2:

TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola
en México, a partir de las reformas estructurales.
Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003 147
Nelson Florez Vaquiro

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales.
Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas 171
Alma Amalia González y Flurina Doppler

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação
política de trabalhadores rurais assalariados em plantações
florestais em Minas Gerais, Brasil 191
Múcio Tosta Gonçalves

SECCIÓN 3:

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad
en Argentina: hechos y orientaciones de política 211
Luis Beccaria y Roxana Maurizio

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de
empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las
experiencias recientes de Argentina y Uruguay 233
Cristian Pérez Muñoz

Evolución del empleo y pobreza en hogares,
durante dos períodos de recuperación económica
(Argentina, 1996-1998 y 2004-2006)
Rosalía Cortés y Fernando Groisman 249

A formação profissional na integração regional:
reflexões preliminares sobre a formação de técnicos
em saúde no MERCOSUL 269
Marcela Pronko

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)
y su apoyo al empleo en México ante el proceso
de globalización (2002-2007) 287
Miriam Rodríguez Vargas

Políticas Públicas de Empleo en Cuba.
La respuesta a la crisis 305
Juan Carlos Campos Carrera

Presentación

El proceso de reorganización productiva a escala global iniciado en la década de los años setenta, cuyas características más evidentes han sido los procesos de ajuste estructural, la creciente desregulación económica y las reformas del sector social, han contribuido a reconfigurar las políticas públicas de trabajo y empleo en la Región. De los enfoques originales de carácter económico y socio-histórico dominantes en una época, las ciencias sociales han abierto el abanico para incorporar aproximaciones antropológicas, psicológicas, políticas y etnográficas. De los temas tradicionales de mediciones y políticas de empleo, evolución de salarios, desempleo, se ha dado un paso a la inclusión de tópicos transversales como políticas de formación y capacitación, emprendimientos y crédito, recomposición de colectivos de trabajo, migración de trabajadores, intermediación, aseguramiento.

En este libro, que forma parte de las memorias del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, en conmemoración de los 50 años de FLACSO, realizado en Quito en octubre de 2007, se abordan problemáticas que si bien no han sido tradicionalmente el centro de los estudios sobre trabajo y empleo, dan cuenta de los límites de la relación salarial en el sector formal de la economía y sus fronteras, a partir de las dificultades de entrada de los jóvenes y las respuestas de políticas que se han construido en la Región, así como de las transformaciones que los actuales contextos socio-económicos han provocado en el área rural y las iniciativas que se dan en este medio. Asimismo se exploran otras diversas

políticas de trabajo y empleo orientadas a contrarrestar los efectos sociales de las transformaciones asociadas a la globalización sobre los mercados de trabajo.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Introducción

Ana Esteves¹ y Marcela Pronko²

Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe

En los últimos años, mucho se ha escrito y reflexionado sobre los cambios producidos en los procesos productivos y en las relaciones de producción a partir del desarrollo e incorporación de las nuevas tecnologías de comunicación, información y microelectrónica. Los estudios sobre la llamada “modernización tecnológica” han examinado sus impactos sobre el proceso de trabajo, destacando las alteraciones tanto en la forma de organizar la producción como en la redefinición de las relaciones sociales que la hacen posible. Se ha hecho hincapié, en ese sentido, en la transición, verificada en las últimas décadas del siglo XX, de un “paradigma taylorista-fordista”, característico de la gran industria en economías reguladas por el Estado, llamado por algunos “paradigma de la automatización/especialización flexible”, y por otros, “modelo japonés o toyotista”, caracterizado por la combinación de mayor flexibilidad y polivalencia del proceso de trabajo, en un contexto de competencia abierta. Aunque el impacto de esos

1 Economista de la Universidad Católica de Lovaina, Maestría en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesora Asociada de FLACSO-Ecuador.

2 Doctora en Historia Social por la Universidade Federal Fluminense (UFF-Brasil), Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de Luján, Argentina), Maestría en Educación. Profesora investigadora (personal internacional) de FLACSO-Brasil, e investigadora de la Escola Politécnica em Saúde Joaquim Venâncio da Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/FIOCRUZ).

procesos sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en la Región es innegable, su caracterización y estudio en las diversas realidades nacionales que la componen resulta bastante complicado, dada la coexistencia y combinación de diversos modelos en espacios que han sido determinados por configuraciones históricas también diferentes.

Por otro lado, concomitante a la desigual introducción de esa modernización tecnológica en la región, otro proceso tuvo un impacto decisivo en la configuración contemporánea de dichas políticas: la generalización de políticas de ajuste estructural y la llamada reestructuración productiva. Desde la década de 1970 se inició un proceso de reorganización productiva a escala global, cuyos contornos más evidentes fueron el advenimiento del neoliberalismo como nueva ideología hegemónica que orientó los procesos de privatización del Estado, de desregulación de los derechos del trabajo y de desmonte del sector productivo estatal, con sus consecuencias concretas de precarización del empleo, aumento de los niveles de desempleo estructural y flexibilización del mercado de trabajo.

En América Latina, las políticas económicas de cuño neoliberal fueron introducidas por las dictaduras militares implantadas en buena parte de los países durante los años 70 y se caracterizaron por dos componentes básicos: por un lado, el ajuste económico para reducir la inflación y el déficit público y, por otro lado, la desregulación económica, a través de la eliminación del proteccionismo y la privatización. Esto implicó, fundamentalmente, una redefinición (no sólo en el plano económico) del papel del Estado y de sus relaciones con la llamada “sociedad civil”. Si en el ámbito económico se trataba de “liberalizar la economía”, en el plano social y político era necesario garantizar la gobernabilidad y, para ello, se inició un movimiento que buscaba co-responsabilizar a las organizaciones e individuos por su propia inserción social. Aunque el neoliberalismo se extendió a toda la región durante las décadas de 1980 y 1990, las crisis económicas y sociales (de fines del siglo pasado e inicio de éste), generaron una fuerte crítica que, en algunos casos, se orientó a la construcción de modelos societales “alternativos” y, en otros, a la adopción de versiones menos duras y “aggiornadas” con énfasis en la cohesión social.

Tanto la introducción del neoliberalismo como su redefinición posterior tuvieron una impronta duradera en la reconfiguración de las políticas públi-

cas de trabajo y empleo en la región. A medio camino, entre las políticas económicas y las políticas sociales, las políticas de trabajo y empleo fueron utilizadas tanto para sacramentar el ajuste y la desregulación como para intentar paliar sus efectos de contracción del mercado de trabajo, aumento de la precarización laboral y crecimiento exponencial de la pobreza.

Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo, que demostraron un importante crecimiento durante los últimos años, acompañaron ese movimiento histórico, al mismo tiempo en que se redefinían, diversificando los enfoques, los temas y los ámbitos institucionales para su realización. Así, de los enfoques económicos o socio-históricos dominantes fue abriéndose el abanico de opciones hasta incorporar, por ejemplo, enfoques antropológicos y hasta etnográficos. De los temas tradicionales de las políticas de empleo, como evolución de los salarios e incidencia del desempleo, pasaron a considerarse como temas transversales e, incluso centrales, cuestiones como políticas de capacitación, emprendedorismo y desarrollo local. Los estudios dejaron de ser realizados casi exclusivamente en el ámbito de universidades e institutos gubernamentales de investigación y planeamiento, para incluir también a instituciones de investigación privadas y organizaciones no gubernamentales.

En ese contexto, vale resaltar que los estudios del trabajo han constituido uno de los ejes de la reflexión política y académica de varias unidades de FLACSO, a lo largo de los últimos años, también a partir de una diversidad de perspectivas. Temáticas como empleo y política social, jóvenes y mercado laboral, trabajadores migrantes, género y trabajo, sindicalismo, desarrollo local, políticas públicas de trabajo e integración regional, entre otras, forman parte del universo de preocupaciones de los profesores investigadores de FLACSO, en sus diversas sedes. Un volumen considerable de estudios, publicaciones y documentos, así como una presencia importante en los diversos programas de posgrado, constituyen indicadores claros sobre la relevancia otorgada al tema. Sin embargo, y así como ocurre con otras instituciones, ese trabajo ha sido realizado, generalmente, de forma fragmentada, sin articulación entre equipos de investigación de distintas unidades académicas (aun cuando se trabaje sobre temáticas y desde perspectivas similares) e, incluso, sin conocimiento de los proyectos desarrollados por otras sedes.

Ello revela una de las principales falencias de ese tipo de estudios, concentrados muchas veces en aspectos parciales y/o puntuales de las políticas, sin considerar su inserción en un contexto socio-histórico más amplio y, claramente, sin exceder el ámbito de lo nacional. Aunque algunos estudios superan esta perspectiva, esta tendencia general nos pone frente a un desafío urgente en tiempos donde la llamada “globalización”, a pesar de las polémicas conceptuales que genera, parece des-velar el carácter, al mismo tiempo, nacional y mundializado de ciertos fenómenos que afectan los procesos y las relaciones de trabajo concretas.

En ese sentido, y para el caso de América Latina, ya fue reiteradamente señalado que el creciente avance de los procesos de integración supranacional ha introducido la armonización de políticas públicas en la agenda, tanto de políticos y gestores como de investigadores y académicos. Sin embargo, en el plano de los acuerdos concretos y en la reflexión sistematizada se observa un claro predominio de los aspectos económicos y comerciales sobre los aspectos sociales, políticos y culturales, lo que reduce el alcance de los procesos de integración.

De la misma forma, en el caso de las políticas de trabajo y empleo, existe un énfasis desigual en lo que se refiere a las diferentes dimensiones que la componen, privilegiándose algunas áreas, como la calificación profesional y el reconocimiento de competencias, en detrimento de otras, como el crédito, la intermediación, el seguro de desempleo, la generación de información laboral y la migración de trabajadores.

Actores y especialistas reconocen que uno de los escollos más importantes a la integración es el desconocimiento mutuo de las condiciones y realidades particulares de cada país o región de los bloques en formación. En el caso específico de la armonización de las políticas laborales en el marco del proceso de integración regional, se requiere un trabajo preparatorio de conocimiento y aproximación recíproca entre los países miembros. Esta tarea de conocimiento mutuo implica, más allá del conocimiento formal/superficial de cada uno de los países, la realización de estudios comparados que den cuenta de las particularidades nacionales / locales (históricas y reales) como paso indispensable hacia el proceso efectivo de integración regional y la progresiva armonización de normas y políticas. Para eso, es preciso considerar que los aspectos económicos, sociales

y políticos se encuentran fuertemente imbricados y, por lo tanto, se hace necesario enfocar no en cómo se “componen” los elementos socioculturales y políticos, sino en cómo se identifica el impacto de unos sobre otros, y la relación entre los mismos.

En consecuencia, el trabajo preparatorio de conocimiento y aproximación recíproca entre los países miembros de los bloques en formación que den cuenta de las particularidades nacionales / locales (históricas y reales), más allá de considerar las referidas al desarrollo desigual en materias como calificación profesional, reconocimiento de competencias, sistemas de crédito e intermediación y otras –todas cuestiones institucionales–, deberían incorporar una visión global de las diversas experiencias históricas que han caracterizado la conformación de cada país en lo político, económico, social y cultural (tarea que, hasta ahora, continúa pendiente).

El presente libro es el resultado de las mesas del Eje Trabajo y Mercado Laboral organizadas en el marco del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, realizado en Quito-Ecuador, entre el 29 y 31 de octubre de 2007, en conmemoración de los 50 años de FLACSO. Los artículos han sido divididos en tres secciones. En las dos primeras secciones, se abordan dos problemáticas que, si bien no han sido tradicionalmente el centro de los estudios sobre trabajo y empleo, dan muy buena cuenta de los límites de la relación salarial en el sector formal de la economía y sus fronteras, a partir de las dificultades de entrada para los jóvenes y las respuestas de políticas que se han dado en el contexto regional (primera sección), y de las transformaciones que los actuales contextos han provocado en el área rural y las iniciativas que se dan en este medio (segunda sección). La tercera sección presenta investigaciones sobre políticas de empleo orientadas a contrarrestar los efectos sociales de las transformaciones asociadas a la globalización sobre los mercados de trabajo.

En las actuales condiciones del mercado de trabajo, aunque los jóvenes tengan una gran educación, ésta no les garantiza una inserción laboral exitosa. Estos acceden a posiciones inferiores y en peores condiciones que aquellas a las que sus progenitores alcanzaban a la misma edad. La precariedad persiste en los trabajos no modernos, pero también marca cada vez más el inicio de la vida activa de los jóvenes que logran insertarse en el sector moderno. Frente a los cambios en las características de la

demanda (manejo de información y nuevas tecnologías) se pensaba que los jóvenes, que cuentan con estas habilidades específicas, iban a desplazar a cierta fuerza de trabajo adulta. No obstante, parecería que el personal clave para las empresas es aquel que combina el manejo tecnológico con la experiencia laboral, y los jóvenes no cuentan con esta última. Igualmente, en caso de recesión económica las empresas dejan de contratar, lo que afecta más a los jóvenes, ya que son los principales buscadores de empleo, y en caso de licenciamiento, la diferencia de costos de despido entre jóvenes y adultos hace que los jóvenes sean los primeros en perder su empleo (Weller, 2003).

En América latina, la tasa de desempleo juvenil (15-29 años) duplica con creces la de los adultos (30-64 años): 15,7% comparado con el 6,7% en el año 2002. El desempleo de las jóvenes supera al de los jóvenes en casi la mitad y las desigualdades se exacerbaban según el estrato socioeconómico; así, mientras los jóvenes del quintil más pobre presentaban un desempleo de 28,1%, el desempleo en el quinto quintil era, como promedio regional, del 8,7% (CEPAL/OIJ, 2004). Frente al escaso éxito en el mejoramiento de los indicadores de la inserción laboral de los jóvenes, este grupo se ha convertido recientemente en uno de los ámbitos de interés de las políticas de empleo de la Región. Los organismos internacionales también contribuyeron al estudio de esta problemática para buscar formas de enfrentarla. Los artículos recopilados en la primera sección de este libro se centran en la situación laboral de los jóvenes y en las políticas y programas que se han propuesto en la región para mejorar dicha inserción, tanto los concernientes a la capacitación laboral orientada al empleo formal como los programas destinados a fomentar el emprendimiento y autoempleo entre los jóvenes.

Jürgen Weller analiza las debilidades, tensiones y perspectivas en la inserción laboral de los jóvenes. Ciertos aspectos de la oferta (demografía, educación) y de la demanda (tecnología, cambio estructural) hacían pensar que los jóvenes tendrían ventajas relativas en la inserción laboral. No obstante, en el contexto de mercados laborales cada vez más volátiles y precarios, y contrariamente a las expectativas, dicha inserción no mejoró en términos relativos. El contraste entre la realidad de los mercados de trabajo y las características y expectativas de los jóvenes conlleva una serie

de tensiones, que se expresan en un mayor nivel educativo, pero en menores oportunidades de empleo; en una alta valoración del trabajo, pero en experiencias con empleos concretos frustrantes; en una preferencia por una estabilidad laboral mínima, pero prevalencia de la inestabilidad y precariedad, entre otros. Para las tensiones identificadas, el autor propone políticas públicas que contribuirían a resolverlas, y recuerda que también es indispensable contar con un entorno macroeconómico propicio. Finalmente, menciona que, frente a la pérdida de capacidad reguladora de los antiguos mecanismos de protección, el desafío es establecer una nueva regulación del mercado ocupacional.

Claudia Jacinto, a través de un análisis de 52 programas, realiza una reflexión crítica sobre los límites, alcances y desafíos a futuro de las políticas públicas de apoyo a la inserción laboral juvenil en América Latina. Consta que muchos de los programas recientes incorporan las estrategias de aquellos implementados en los años 90, tales como las pasantías o los diseños basados en competencias y, por otro lado, se observa cierta revalorización de las instituciones públicas de formación, lo que tiende a fortalecer la permanencia de los programas. El mejoramiento de la articulación de los programas con la educación formal, los mecanismos de intermediación laboral y acompañamiento en la inserción, y el desarrollo de nichos de empleo en áreas culturales constituyen algunos aspectos novedosos aún incipientes. Finalmente, la autora concluye que, en la región, no existen políticas articuladas de inserción laboral de jóvenes y que, para avanzar en este sentido, se debe reforzar la articulación entre políticas educativas y de empleo que tengan en cuenta la gran heterogeneidad de la juventud de la región y que se inserten en el marco de políticas generales de mejoramiento de la equidad.

Betty Espinosa y Ana Esteves analizan la situación de los jóvenes de Quito, a partir de un análisis de percepciones. Los jóvenes quiteños divisan una creciente informalidad y precariedad laboral, aun cuando se insertan en el sector formal de la economía. Las estrategias personales para enfrentar estos contextos incluyen la migración fuera del país. Finalmente, se proponen políticas y programas orientados a mejorar la inserción laboral mediante una mejor articulación entre mundo del trabajo y sistema educativo, la capacitación, la introducción de incitaciones para la

generación de empleo para jóvenes, el apoyo a las iniciativas productivas de los jóvenes, facilitando el acceso al crédito y a la asistencia técnica, y el establecimiento de centros de información e intermediación laboral.

Rosiléa Clara Werner caracteriza la situación de trabajo infantil y juvenil en el municipio de Medianeira, Brasil; da cuenta de las consecuencias que un trabajo precoz tiene sobre la educación y futura inserción laboral de los jóvenes. En este sentido, plantea la necesidad de realizar un proceso de concienciación y movilización social para controlar las condiciones de este tipo de trabajo, particularmente en lo relativo a las peores formas de trabajo infantil.

Patrícia Rodrigues Chaves analiza los límites del Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo de Brasil, que consiste en una política activa del mercado de trabajo, basada, principalmente, en la formación profesional e intermediación laboral. Señala que si bien estas medidas compensatorias aportan soluciones inmediatas para la inserción laboral de los jóvenes, éstas tienen un alcance limitado ya que no logran llegar a los jóvenes más desfavorecidos y no permiten resolver el problema estructural de la segmentación de la educación formal. Finalmente, plantea que este tipo de política debería inscribirse en el marco de una política amplia de juventud y superar su carácter asistencialista, creando espacios reales de participación que propicien la plena ciudadanía de los jóvenes.

En su artículo, Mechthild Minkner-Bünjer presenta una experiencia piloto sobre el desarrollo de la “Mentalidad Emprendedora y los Proyectos Empresariales” en la enseñanza media técnico-profesional de una región de Chile, la misma que, de acuerdo con la autora, podría ser incluida en el currículo de este tipo de enseñanza para modernizarla e interrelacionarla con la micro y pequeña empresa regional y, de esta forma, abordar la problemática de la empleabilidad de los jóvenes provenientes de los liceos técnico profesionales, de manera coordinada y con una visión a largo plazo.

En la segunda sección, se abordan los impactos de los cambios estructurales en curso, sobre la situación en el sector rural. En ciertos países se observa una reducción de la población económicamente activa del sector agrícola, y una mayor polarización entre productores agropecuarios. Los nuevos enfoques y políticas públicas, así como las estrategias utilizadas

por los organismos internacionales de desarrollo, se han centrado en diversificar las fuentes de empleo en el medio rural, a través de la creación de industrias en las ciudades de mayor jerarquía, la promoción del turismo rural, cultural y ecológico.

Nelson Florez, fundamentándose en la tipología de los procesos productivos (subsistencia, mixto y moderno), analiza las transformaciones ocurridas en el sector agrícola en México, entre 1993 y 2003, como efecto de las diferentes reformas estructurales de la economía y la firma de acuerdos comerciales, en especial del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Este período se caracterizó por una pérdida de tres millones de empleos en el sector, acompañado del envejecimiento de la población agrícola por la mayor migración de los jóvenes; un fortalecimiento de las relaciones capitalistas reflejadas en el incremento del trabajador asalariado (jornalero) y una mayor concentración de la propiedad agrícola. Estas tendencias fueron acompañadas de una profundización de la heterogeneidad y polarización entre los campesinos de subsistencia, concentrados en los estados del sur, cuyas condiciones laborales se han precarizado, y un pequeño empresariado moderno, con acceso a tecnología, vinculado a medianas o grandes propiedades, localizado principalmente al norte del país.

La fuerte migración de los jóvenes pone de manifiesto la falta de relevo generacional en el sector rural. Frente a este problema, a través del análisis de la Unión de Organizaciones Sociales y Solidarias de Chiapas, organización cafetalera que agremia aproximadamente a 7 000 productores, Alma González y Flurina Doppler demuestran que ciertas organizaciones campesinas han incurrido en gestiones políticas, más allá de los intereses que originalmente les agruparon en torno a sus actividades productivas y de comercialización. En este contexto, la oferta de nuevas opciones educativas, capaces de brindar mejores posibilidades laborales, se ha constituido en una de las principales preocupaciones de las generaciones actuales, ya que su objetivo es crear un futuro atractivo a los jóvenes en el medio rural, y su arraigo al capital social que se ha consolidado, hasta el momento, en torno a la experiencia organizativa. Varias propuestas alternativas al sistema educativo formal demuestran que la elaboración de nuevos paradigmas educativos es factible.

Múcio Tosta Gonçalves, a través del análisis de la región del Vale do Rio Doce, Minas Gerais, donde la siderurgia y los latifundios de eucaliptos se fueron sobreponiendo a la producción campesina en la economía regional, contribuye al debate sobre la identidad e intereses de los asalariados rurales. Esas transformaciones regionales conllevaron el surgimiento de trabajadores agroforestales asalariados (principalmente jóvenes), cuyas identidades fueron forjándose a través de los cambios surgidos en el área rural: la mercantilización, la política de modernización agroindustrial y el alejamiento de su condición rural inicial, socialmente determinada por la existencia del trabajador familiar que vive de la tierra. Otras distinciones entre el trabajador familiar y los asalariados se reflejan en la forma en que los sujetos sociales controlan y articulan su existencia dentro de estructuras sociales, materiales y simbólicas: el trabajo asalariado rompió la posibilidad de trabajo independiente en la tierra, de ser campesino y, consecuentemente, dividió la condición e intereses de los trabajadores agrícolas frente al capital, entre las organizaciones sindicales representativas de los pequeños propietarios que reivindican el acceso a la tierra y aquellas de los asalariados rurales, cuya respuesta, básicamente reactiva, no garantiza su permanencia.

En la tercera sección se reagruparon ponencias cuya temática se centra en los programas y políticas dirigidos a superar los problemas de trabajo y emergencia social, generados por las reestructuraciones y crisis económicas que tuvieron lugar en la región durante los años 90 y la presente década. En los años 90, los principales aumentos en el empleo tuvieron lugar en los servicios, especialmente en el comercio informal ambulante que constituye un medio de supervivencia para los trabajadores pobres. Durante esta década se produjo un cambio en la estructura del empleo caracterizado por una mayor privatización, tercerización, informalidad y precarización. Frente a la escasa capacidad de absorción del mercado laboral formal (reducción del empleo público y modernización de las empresas vía el uso intensivo de capital respecto de la mano de obra), dos de cada tres nuevos empleos fueron creados en el sector informal. Mientras el empleo urbano por cuenta propia creció a una tasa de 2,8% anual y el empleo en el servicio doméstico a un 3,9% por año, el empleo asalariado solo creció un 2,2%. Además, este último tipo de empleo no escapa a la

precarización ya que, durante el período, “alrededor del 55% de las nuevas plazas para asalariados correspondieron a trabajos carentes de protección social” (CEPAL, 2007: 115).

Otras características de la década de los 90 fueron la mayor participación de las mujeres y jóvenes en el mercado de trabajo, sobre todo de aquellos pertenecientes a los hogares de bajos ingresos, así como el incremento de la tasa de desempleo. Las mujeres se enfrentan a varias dificultades para alcanzar una integración igualitaria en el mercado de trabajo: continúan contribuyendo más en las tareas del hogar; predominan en el sector informal, participando principalmente como trabajadoras no remuneradas de empresas familiares o como empleadas domésticas; y tienen mayores tasas de desempleo que los hombres. Ya nos hemos referido a la situación laboral de los jóvenes y a las dificultades específicas de las jóvenes mujeres para su inserción laboral. En cuanto a la tasa de desocupación urbana en América Latina, ésta aumentó del 6,2% al 10,7%, entre 1990 y 2002 (CEPAL, 2007).

En este contexto, Luis Beccaria y Roxana Maurizio analizan la dinámica de la pobreza en Buenos Aires, entre 1991 y 2003, y demuestran la relevancia que la pérdida (o recuperación) de empleo de un miembro del hogar tiene en la tasa de entrada (de salida) a la pobreza. En un contexto donde el mercado de trabajo se caracteriza por la inestabilidad y las bajas remuneraciones, los autores señalan que el diseño de políticas tendientes a proveer ingresos durante los episodios de falta de empleo, tales como programas de transferencias monetarias condicionadas, focalizados en aquellos que salen de un puesto no regular y/o una transferencia monetaria universal no condicionada (al hecho de no tener trabajo), constituirían componentes relevantes de una estrategia anti-pobreza.

Desde una perspectiva normativa, Cristian Pérez discute en qué medida los programas de empleo de tipo *workfare*, en donde la provisión de beneficios bienestaristas está sujeta a la realización de contraprestaciones, implementados recientemente en Argentina y Uruguay, pueden violentar o favorecer ciertos principios de justicia redistributiva. Se sostiene que si bien los programas de empleo directo cumplieron con sus objetivos inmediatos de bajar los niveles de pobreza inyectando ingresos en los hogares más pobres, estos no son apropiados para resolver problemas estructura-

les. Frente a un modelo de acumulación económica incapaz de crear suficientes empleos, y un mercado de trabajo con tendencias estructurales a la informalización y la precariedad, resulta optimista creer que los mercados latinoamericanos podrán ser ejes de incorporación de ciudadanía estables y sólidos.

Rosalía Cortés y Fernando Groisman buscan explicar las transiciones de la pobreza de los hogares, a través de las variaciones en el empleo y el ingreso de jefes y cónyuges en dos períodos de recuperación de la economía Argentina. Mediante dos modelos de regresión, los autores demuestran que el hecho de que el jefe se ocupe incide positivamente en la salida de la pobreza, mientras que el empleo de cónyuges mujeres no es significativo para que el hogar deje de ser pobre, al menos que ello ocurra en hogares con mayores recursos, menos niños, y en que el jefe se mantiene ocupado. Igualmente, un aumento en el ingreso del jefe de hogar tiene mayor incidencia sobre la salida de la pobreza, que incrementos en los ingresos de cónyuges y otros miembros del hogar.

Marcela Pronko, a través del estudio específico de las políticas de educación técnica en salud en el MERCOSUR, da cuenta de las dificultades que se presentan al tratar de regularizar las relaciones de trabajo y las políticas educativas en dicho bloque regional. A pesar de esta complejidad, la integración de políticas de educación, de formación profesional y de trabajo debe constituirse en una prioridad para lograr la meta de la libre circulación de los trabajadores. Aquí surge la cuestión de los fundamentos políticos, de las finalidades de los modelos de integración regional: ¿se trata simplemente de eliminar las fronteras económicas e incrementar la explotación de los trabajadores, o bien de lograr procesos de desarrollo con justicia para todos?

La mayor apertura al comercio y la inversión de la economía mexicana ha conllevado inevitables cambios en el mercado de trabajo que se traducen no sólo en la reasignación interna de mano de obra, sino también en despidos masivos. Utilizando como base analítica el Modelo de Layard-Nickell, Miriam Rodríguez demuestra que las políticas activas del mercado de trabajo en México, principalmente a través de sus programas de capacitación y adiestramiento, son una herramienta importante en la disminución del desempleo y, por tanto, para abordar los riesgos del em-

pleo ligados a la globalización, creando cierta seguridad en el cambio. No obstante, estas medidas deben complementarse con políticas macroeconómicas de crecimiento económico y creación de empleo.

El llamado Período Especial de Cuba (1989-1993) tuvo un fuerte impacto en el empleo, registrándose, en 1995, un 8,3% de desempleo. En este contexto, Juan Carlos Campos analiza la política de empleo, la misma que se orientó a disminuir la desocupación, incrementar la estimulación laboral y contribuir al logro de una mayor eficiencia, caracterizándose por la aplicación de programas territoriales; la redistribución de la fuerza laboral excedente; y la priorización del empleo de jóvenes, mujeres y personas discapacitadas. Las medidas adoptadas, al permitir la ampliación del trabajo por cuenta propia y del sector cooperativo en la rama agropecuaria, conllevaron una variedad de opciones de empleo, pero también el surgimiento de desigualdades entre los diferentes espacios económico laborales (mixto, cooperativo, privado, estatal tradicional y reanimado) en detrimento del sector estatal, que es el que sigue concentrando la mayor cantidad de trabajadores. El autor reafirma la necesidad de que la problemática del empleo debe ser gestionada a nivel local, principalmente en lo que concierne al mejoramiento de la calidad del empleo, ya que, cuantitativamente, el problema del desempleo ha sido prácticamente superado.

Bibliografía

- CEPAL, OIJ (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Weller, Jürgen (2003). “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”. Serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 28, Santiago de Chile: CEPAL.

Sección 1:
**Jóvenes en América Latina:
educación, trabajo y políticas públicas**

La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas¹

Jürgen Weller *

Este artículo examina las circunstancias, orígenes y consecuencias de las debilidades de la inserción laboral de los jóvenes y constata que esta inserción depende fuertemente de la evolución de los mercados laborales en general, y que, contrariamente a ciertas expectativas, en el período reciente no mejoró en términos relativos. Se observa también una gran heterogeneidad de condiciones laborales, según el nivel educativo, el género y las características del hogar, entre otros elementos. El artículo identifica asimismo una serie de tensiones entre la subjetividad de los jóvenes y la realidad del mercado de trabajo, y sugiere algunas opciones para mejorar la inserción laboral juvenil, tomando en cuenta dichas tensiones.

Palabras clave: empleo, juventud, mercado de trabajo, política de empleo.

1 Las opiniones expresadas en esta ponencia son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización en que se desempeña.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Introducción

Si bien los cambios económicos, sociales y culturales de las últimas décadas han relativizado el papel del trabajo en relación con otras actividades y aspectos de la vida, y se ha prolongado el tránsito de la juventud a la adultez (Hopenhayn, 2004), la inserción laboral sigue siendo un factor decisivo como eje de la integración social, una fuente de sentido para la vida personal, un espacio para la participación ciudadana y un motor del progreso material (CEPAL/OIJ, 2003: 21), tanto a manera de pauta cultural preponderante como en la aspiración individual de la inmensa mayoría de los jóvenes². Sin embargo, recientemente las condiciones económicas y laborales no han favorecido la inserción de los jóvenes de la región en el mundo del trabajo.

En este artículo se examinan, en dos secciones, las características, tensiones y perspectivas de la inserción laboral de la juventud latinoamericana³. En la primera, se presenta el contexto de las debilidades de esta inserción, sobre todo el desempeño macroeconómico de América Latina y las transformaciones estructurales de los mercados, y se resume el debate sobre las causas y consecuencias de estos problemas. En la segunda sección, se incorporan elementos de subjetividad al analizar los contrastes entre la realidad de los mercados de trabajo latinoamericanos y las características, aspiraciones y expectativas de los jóvenes, y se sugieren algunos instrumentos políticos para mejorar las perspectivas de la inserción laboral de los jóvenes en América Latina.

2 Para facilitar la fluidez de la lectura, en este artículo la expresión “los jóvenes” abarca a los jóvenes de ambos sexos, salvo que se indique otra cosa.

3 Este trabajo se basa principalmente en los resultados de un proyecto llevado a cabo en la CEPAL con la cooperación de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el financiamiento del Ministerio de Cooperación Económica de Alemania. Véase más detalles en Weller (2006) y Weller (por publicarse), así como en las compilaciones de estudios nacionales de Carranza (2006), Chacaltana (2006), Charlín y Weller (2006) y Martínez Valle (2006).

Circunstancias, orígenes y consecuencias de los problemas de inserción laboral de los jóvenes

En el contexto de un crecimiento económico modesto y volátil, la generación de empleo asalariado –sobre todo formal– fue débil y la tasa de desempleo regional aumentó de un 7,5% a un 11,0% entre 1990 y 2003, hasta que la reactivación económica de los años posteriores permitió que bajara a un dígito, pero todavía sin llegar al nivel de 1990 (CEPAL, 2007b). A la vez, se extendió el sector informal y se incrementó la precariedad de las condiciones laborales. Como es lógico, este empeoramiento de la situación del mercado laboral también afectó a los jóvenes.

En forma resumida, se pueden enunciar las siguientes características de la inserción laboral juvenil reciente⁴:

- La tasa de participación de los hombres jóvenes tiende a bajar a causa de una permanencia más prolongada en el sistema educativo. Por otra parte, la participación laboral de las mujeres jóvenes tiende a subir, dado que la mayor permanencia en el sistema educativo se sobrecompensa con una reducción de la proporción de jóvenes que se dedican a los oficios de hogar. En consecuencia, la brecha de participación entre hombres y mujeres jóvenes tiende a cerrarse. De todas maneras, para mujeres jóvenes de bajo nivel educativo, miembros de hogares de bajos ingresos y/o habitantes de zonas rurales, todavía se registran tasas de participación muy bajas.
- La tasa de ocupación de los jóvenes registra la misma tendencia: una caída para los hombres y un aumento para las mujeres, con un leve aumento para los jóvenes en su conjunto. Nuevamente, se observan grandes diferencias por sexo, nivel educativo, hogar de origen y zona de radicación.
- La tasa de desempleo juvenil típicamente es un múltiplo de la tasa de los adultos. Es la más alta para los más jóvenes y desciende con un

4 Véase para más detalles Weller (2006) y Weller (por publicarse).

aumento de la edad. Dado que el nivel de ocupación no subió tanto como la participación, entre inicios de los años noventa e inicios de la presente década, la tasa de desempleo juvenil se incrementó en una proporción similar que la de los adultos. La tasa de desempleo suele ser más alta para mujeres, jóvenes de nivel educativo intermedio y jóvenes procedentes de hogares pobres.

- Un elevado porcentaje de los jóvenes se desempeña en actividades de baja productividad, con tasas elevadas para jóvenes de bajo nivel educativo. Las mujeres suelen tener proporcionalmente una mayor inserción en estas actividades que los hombres, con la excepción de las más calificadas.
- Los ingresos laborales de los jóvenes reflejan claramente la relevancia de las variables educación y experiencia. La experiencia potencia, sobre todo, los ingresos de los más calificados, mientras el premio a la experiencia es menor para los menos calificados. Las mujeres reciben un menor premio a la experiencia que los hombres –lo cual se relaciona con interrupciones en su vida laboral y prácticas discriminatorias– por lo que la brecha salarial entre hombres y mujeres tiende a ampliarse con la edad.
- En resumen, en un contexto macroeconómico desfavorable (moderado crecimiento económico, alta volatilidad), empeoraron las variables laborales generales, y también las específicas de los jóvenes, mientras que la región en su conjunto ha registrado ciertas mejorías durante los últimos años. Existe una elevada heterogeneidad entre los jóvenes, con problemas específicos muy variados, lo que requiere un mayor análisis con el fin de desarrollar los instrumentos adecuados para estos problemas.

Aparte de los vaivenes de la coyuntura económica que afectaron negativamente la inserción laboral de los jóvenes durante la mayor parte del período reciente, existen procesos más bien estructurales que afectan a los mercados de trabajo y, en particular, a la inserción laboral juvenil. Entre ellos cabe resaltar las recientes dinámicas de la oferta y la deman-

da laboral, los cambios en el funcionamiento de los mercados de trabajo, así como las transformaciones socioeconómicas, más allá de estos mercados.

Por el lado de la oferta laboral, destacan la reducción del crecimiento demográfico, el aumento del nivel educativo de las nuevas generaciones y la progresiva integración laboral de las mujeres jóvenes. Todas estas tendencias pueden favorecer una inserción laboral más productiva y equitativa de las nuevas generaciones.

Por el lado de la demanda, habría que resaltar la creciente integración comercial y financiera que, en forma directa o indirecta, intensifica la competencia en los mercados, a lo cual muchas empresas responden con la incorporación de nuevas tecnologías y nuevos procesos organizativos. Tal respuesta tiende a acrecentar la demanda relativa de mano de obra calificada y flexible, lo que también favorece la inserción laboral juvenil más que la de los adultos. Para estos últimos es más difícil enfrentar los cambios en las pautas productivas y tecnológicas⁵.

Los acelerados cambios generados por la integración global y los avances tecnológicos también afectan al funcionamiento del mercado de trabajo y, a veces facilitada por reformas legales, la inestabilidad laboral tiende a aumentar. Esto afecta sobre todo a los jóvenes, pues mientras en el sector formal sigue predominando el contrato de plazo indeterminado, las nuevas contrataciones se caracterizan, con mayor frecuencia, por ser más inestables y ofrecer condiciones laborales deterioradas.

Otro elemento que complica la inserción laboral juvenil es la marcada segmentación socioeconómica, reflejo y origen de la elevada desigualdad en América Latina. En efecto, el trasfondo familiar determina en gran medida las perspectivas laborales de los jóvenes, pues influye en las oportunidades de acumular capital humano (acceso a educación y capacitación de buena calidad), capital social (relaciones sociales basadas en la confianza, la cooperación y la reciprocidad) y capital cultural (manejo de los códigos establecidos por la cultura dominante).

Se puede afirmar, entonces, que la situación laboral de los jóvenes latinoamericanos es crítica, dinámica y segmentada (CEPAL/OIJ, 2003). No

5 Véase el análisis correspondiente a los países avanzados en Blanchflower y Freeman (2000).

obstante, conviene destacar que muchos de estos fenómenos no son específicamente latinoamericanos. De hecho, son muchos los organismos internacionales que en los últimos años han examinado los problemas de la inserción laboral de los jóvenes para buscar maneras de mejorarla⁶. En parte, esta renovada preocupación fue una reacción ante la ingrata sorpresa de comprobar que los indicadores de la inserción laboral de los jóvenes no mejoraban, a pesar de que algunas de las transformaciones en curso mencionadas más bien los favorecerían. De hecho, al observar en 2007 los avances de los diferentes indicadores en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio, en pocos de ellos se registra un desempeño tan deficiente como en el empleo y desempleo juvenil⁷.

En el debate académico y político se han abordado varias explicaciones de las dificultades que enfrenta la inserción laboral juvenil, a pesar de algunas tendencias potencialmente positivas para esta inserción⁸. En cuanto a la oferta, destaca la hipótesis de que los sistemas educativos y de capacitación no preparan adecuadamente a los jóvenes para el mundo laboral. Como ya se dijo, las empresas –principales demandantes de mano de obra– enfrentan acelerados cambios económicos y tecnológicos. Para hacerles frente, muchas tienden a elevar y modificar sus requisitos en relación con las calificaciones de su fuerza laboral, tanto respecto de las habilidades y conocimientos técnicos y profesionales (*hard skills*) como de las competencias sociales y metodológicas, sobre todo las capacidades de comunicación, trabajo en equipo y solución de problemas (*soft skills*).

Frente a esta demanda creciente y dinámica, los sistemas de educación y capacitación adolecen de escasez de recursos, desconexión del mundo del trabajo y, por ende, ignorancia de las características de la demanda, así como también de una limitada capacidad de ajuste. Además, como es frecuente que exista incertidumbre sobre las futuras características de la de-

6 Por ejemplo, véase OCDE (2002, cap. 1), Naciones Unidas (2004, cap. 3), OIT (2006) y Banco Mundial (2007, cap. 4).

7 Oceanía era la única región de la cual se esperaba que cumpliera la meta de empleo juvenil en el año 2006. En la mayoría de las regiones hubo un estancamiento o un empeoramiento (<http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGProgressChart2006.pdf>, última visita 19.2.2007).

8 Véase más detalles en Díez de Medina (2001); O'Higgins (2001); Tokman (2003); Weller (2003) y Cacciamali (2005).

manda, las señales provenientes del mundo laboral no son claras, lo que obviamente dificulta las posibilidades de que se ajuste la oferta de educación y capacitación. Por lo tanto, los jóvenes saldrían de estos sistemas sin la preparación adecuada y desconociendo las características del mundo del trabajo; a su vez, las empresas tendrían reticencia a contratarlos. Además, contrariamente a lo que a veces se plantea, se puede argumentar que los profundos cambios tecnológicos y organizativos no eliminan del todo el valor de la experiencia. En consecuencia, aunque los jóvenes tengan habilidades específicas –por ejemplo, en nuevas tecnologías– sus ventajas potenciales, frente a las personas de más edad, se matizan debido a otras debilidades relativas.

Mientras que este primer grupo de problemas de inserción surge de la precariedad de la oferta para ajustarse a las características de la demanda, un segundo grupo surge de la demanda misma. En lo que toca a la magnitud de la demanda, cabe destacar que, en un enfriamiento económico, lo primero que las empresas hacen en sus políticas de recursos humanos es dejar de contratar, lo cual, obviamente, afecta más a los jóvenes –representados en exceso entre los buscadores de empleo– que a otras personas. Cuando la crisis se profundiza y las empresas empiezan a reducir su personal, nuevamente los jóvenes suelen ser los más afectados, ya que, por su menor antigüedad y debido a razones sociales (protección de los jefes de hogar) y económicas (mantención de la fuerza laboral experimentada, menores costos de despido), son los primeros en perder el empleo. Por lo tanto, en situaciones de gran volatilidad económica –características de América Latina durante las últimas décadas– el entorno se hace muy desfavorable para la inserción laboral de los jóvenes.

En el mercado de trabajo existe un problema de información incompleta: entre los jóvenes, respecto al mundo laboral en general y a determinadas empresas en particular; y entre las empresas, respecto a la juventud en general y a ciertos jóvenes en particular. La falta de transparencia de los procesos de intermediación, los prejuicios por ambas partes y las prácticas discriminatorias, pueden hacer aún más ineficiente y prolongado el proceso de ajuste entre los requisitos de las empresas y las aspiraciones de los jóvenes, así como profundizar desigualdades.

Además, regulaciones tales como un alto salario mínimo, que imponen un mayor costo a la contratación de jóvenes cuya productividad relativa es menor al estar limitada por su falta de experiencia, pueden reducir el nivel de empleo juvenil. Otras regulaciones, orientadas a proteger a los trabajadores que tienen empleo (*insiders*), tenderían a bloquear el acceso a los puestos de trabajo de los sin empleo (*outsiders*), entre ellos los jóvenes.

La literatura especializada señala que hay alguna influencia de todos estos factores –muchos, por cierto, relacionados entre sí–, pero con importantes disparidades en su grado de incidencia (Weller, 2003). La heterogeneidad de los grupos etarios impide hacer generalizaciones, de modo que, en el análisis de los procesos de inserción laboral juvenil y en las propuestas para mejorarlos, es preciso tomar en cuenta las grandes diferencias de capital humano, social y cultural.

Ahora bien, el hecho de que en los indicadores laborales se registren peores niveles para los jóvenes que para los adultos no sería por sí solo preocupante. Sin embargo, un desempleo juvenil alto y prolongado, así como una inserción de mala calidad e inferior a los niveles de educación y las habilidades adquiridas, tienen efectos negativos, tanto económicos como sociales:

- El mal aprovechamiento del capital humano, generado mediante el apoyo de la inversión social, limita el crecimiento económico y, por consiguiente, el bienestar de las sociedades en su conjunto.
- Una débil acumulación de experiencia laboral incide negativamente en los ingresos laborales futuros de los jóvenes, así como en su jubilación, sobre todo en sistemas de capitalización individual.
- Una precaria inserción laboral dificulta y posterga la formación de hogares propios de los jóvenes, prologándose su dependencia respecto de los padres y la carga financiera que esto implica. Por lo tanto, también se reducen los ingresos netos presentes y, debido al impacto negativo en su capacidad de ahorro, los ingresos futuros de los padres.

- La inserción laboral precaria, temprana o tardía, relacionada frecuentemente con altos niveles de deserción o expulsión del sistema escolar, afecta especialmente a los jóvenes procedentes de hogares pobres, por lo que no se aprovecha el potencial aporte de una actividad laboral para que estos jóvenes salgan de dicha situación. De esta manera se refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Un desfase entre las características de la educación y de la demanda laboral tiende a obstaculizar la movilidad social, con lo que se agravan los problemas estructurales de mala distribución del ingreso, perpetuando así la inequidad de la distribución de los ingresos en la región.
- La precariedad de la inserción laboral obstaculiza la integración social de los jóvenes, quienes no se ven reconocidos en sus derechos ciudadanos; esto desalienta su participación en otros ámbitos de la institucionalidad vigente y tiende a fomentar en ellos actitudes de confrontación.
- Los jóvenes con inserción laboral precaria son una parte importante de la población en riesgo y enfrentan problemas de adaptación y marginación social.

Tensiones en la inserción laboral de los jóvenes y propuestas políticas

La brecha entre las expectativas de mejoramiento de la inserción laboral de los jóvenes –a causa de aspectos educativos, demográficos, tecnológicos y económicos– y la evolución reciente de esta inserción, son el marco para una serie de tensiones, muchas de ellas vinculadas entre sí⁹. Estas tensiones generalmente surgen entre la subjetividad de los jóvenes y la realidad del mercado de trabajo. Dada la gran heterogeneidad de las cohortes

9 Esta sección se basa principalmente en el resultado de una serie de grupos focales –llevados a cabo en el marco del proyecto CEPAL/GTZ, mencionado en la nota al pie 2– integrados por jóvenes y adultos jóvenes de diferentes niveles educativos. Véase al respecto Espinosa (2006), Sepúlveda (2006) y Palau, Caputo y Segovia (2006), así como los capítulos correspondientes en Carranza (2006) y Chacaltana (2006).

juveniles, estas tensiones obviamente no afectan a todos los jóvenes en el mismo grado. Sin embargo, es posible advertir que muchos de ellos las experimentan en todos los países.

Para estas tensiones identificamos políticas orientadas a enfrentar los problemas que están detrás de ellas, con el fin de menguarlas. Sin embargo, no para todas las tensiones es posible imaginar “soluciones” que pongan fin a todas ellas de manera satisfactoria para todos los involucrados. Además, algunas se relacionan estrechamente con conflictos intergeneracionales dinámicos, que difícilmente pueden ser objeto de intervención de políticas públicas.

Primera tensión: los jóvenes tienen hoy niveles más altos de educación formal que las cohortes etarias anteriores, pero también enfrentan mayores problemas de acceso al empleo¹⁰. La causa de esta tensión radica principalmente en la debilidad de la demanda agregada, que ha incidido en que gran parte del nuevo empleo haya surgido en sectores de baja productividad, que se expandieron por la presión de la oferta laboral. Claramente, el origen de esta tensión no se refiere a que las nuevas generaciones sean “demasiado” educadas o a que haya un exceso de jóvenes con altos niveles de educación; el aumento de la brecha salarial en favor de los más educados —observado para el período reciente en América Latina (BID, 2003)— refleja que la demanda laboral ha estado más bien sesgada hacia el personal más calificado. De hecho, son los jóvenes con niveles educativos intermedios quienes sufren las mayores tasas de desempleo, mientras una mayor educación en el promedio ayuda a conseguir un empleo y los jóvenes de bajo nivel educativo típicamente se incorporan en actividades de baja productividad por falta de alternativas más productivas.

En efecto, los avances de la cobertura educacional son insuficientes para alcanzar la equidad y el desarrollo de la región y —en comparación con otros países de ingreso medio— la calidad de la educación es inadecuada. Específicamente, los sistemas de educación y formación para el traba-

¹⁰ Se trata de la primera de las tensiones o paradojas analizadas por Martín Hopenhayn en relación con la situación de la juventud latinoamericana, y dadas a conocer, entre otros, en CEPAL y OIJ (2004: 17-21). Las tensiones identificadas en este capítulo, que se concentran en aspectos de la inserción laboral de los jóvenes, pueden leerse en forma complementaria de aquellas.

jo han sido débiles en abordar los cambios productivos y socioculturales recientes, de manera que no facilitan la transición al mundo laboral. En consecuencia, la región enfrenta el reto de continuar ampliando la cobertura de los sistemas de educación y mejorar su calidad. Además, hay que superar la marcada segmentación social de los sistemas educativos. En vista de que muchos jóvenes expresan que la escuela y el colegio no los preparan bien para el mundo laboral y que algunos empresarios declaran que muchos jóvenes salen del sistema educativo sin las habilidades y los conocimientos requeridos, la educación y la formación profesional deben hacer un mayor esfuerzo por desarrollar tanto *hard skills* como *soft skills*, más acordes al mundo laboral de hoy. En este esfuerzo, hay que tomar en cuenta la necesidad de diferentes grupos educativos, fomentar el acceso de mujeres jóvenes a ocupaciones productivas y reducir la segmentación del sistema educativo.

Segunda tensión: los jóvenes otorgan una alta valoración al trabajo en sí, pero sus experiencias con empleos concretos suelen ser frustrantes. Si bien existe una creciente apreciación al trabajo, principalmente como fuente de ingreso —que en algunos casos compite con otras que prometen ganancias mayores y más fáciles—, para muchos jóvenes el trabajo sigue siendo la piedra angular en el desarrollo de su identidad personal. Muchas experiencias de trabajo iniciales no cumplen con las expectativas esperadas, ya que son muchos los jóvenes que informan de ingresos bajos, poca acumulación de conocimientos y habilidades, amenazas de despido, malos tratos, acoso sexual o relaciones personales desagradables, entre otras condiciones que no permiten aprovechar el potencial que promete el trabajo para el desarrollo individual y social de los jóvenes. La poca atracción que este tipo de trabajo ejerce sobre los jóvenes probablemente contribuye a la elevada tasa de “otros inactivos” —jóvenes que no trabajan, o que no buscan trabajo, y que tampoco estudian o se desempeñan en oficios domésticos—, que son un grupo de riesgo y que representan un 5% de los jóvenes de 15 a 19 años, con tasas más altas en los hogares pobres. Entre las políticas para disminuir esta tensión, se puede mencionar una mejor información sobre la realidad del mundo laboral y los derechos y deberes de los trabajadores jóvenes, así como un ágil sistema de quejas, defensa de derechos y solución de conflictos.

Tercera tensión, vinculada a la anterior: hay fuertes contradicciones entre las expectativas de los jóvenes sobre los beneficios de la inserción en el mercado laboral y la realidad que viven en él. Las expectativas se centran 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, la posibilidad de contribuir al desarrollo de su país, entre otras. El cambio de roles de género ha reforzado esta tensión, pues cada vez son más las mujeres jóvenes que aprovechan y desarrollan su potencial para alcanzar una mayor autonomía e independizarse de los roles tradicionales estrechamente relacionados con el hogar. Sin embargo, para muchos jóvenes la realidad del mercado de trabajo no satisface estas aspiraciones o lo hace sólo parcialmente. Un elemento clave de las frustraciones son los bajos ingresos laborales, que se reflejan en los elevados porcentajes de “trabajadores pobres”. De hecho, para los años 2003/2004, en el promedio simple de 14 países, un 51% de los jóvenes se desempeñaban en actividades de baja productividad, con un 72% entre los menos y un 19% entre los más calificados (Weller, por publicarse: cuadro 4).

En vista de esta correlación negativa entre el nivel educativo y la inserción en actividades de baja productividad, la mejora del nivel educativo y la creación de eficientes programas de capacitación son importantes instrumentos para menguar esta tensión, así como la incorporación de políticas para mejorar la productividad y las condiciones laborales en este sector; con esto se aumentaría la generación de empleo en aquellas actividades de alta productividad. Programas para apoyar la formulación de estrategias laborales a nivel de los jóvenes –para que se fijen metas educativas y laborales, identifiquen cuellos de botella para alcanzarlo y busquen la manera de superarlos– son muy útiles en este contexto.

Cuarta tensión: en una visión dinámica, las características del mercado laboral se expresan en la contraposición de las necesidades y preferencias de una trayectoria laboral con una estabilidad mínima de empleo e ingresos –sobre todo a partir de la aspiración de los jóvenes de formar una familia propia– y una realidad laboral en la que prevalece una alta inestabilidad y precariedad, con alta incidencia, sobre todo para los jóvenes, de empleos sin contrato y contratos de corta duración. En comparación con los adultos, los datos indican una elevada movilidad de los jóvenes, que entran y

salen del mercado laboral, y ejercen diferentes ocupaciones. Los jóvenes actuales han tenido sus primeras experiencias laborales en esta “nueva normalidad laboral” (Sepúlveda, 2006) y para algunos, ella representa un marco adecuado para sus aspiraciones de autonomía y creatividad. Sin embargo, para la mayoría, el mercado laboral no ofrece oportunidades múltiples y dinámicas, sino que obstaculiza las trayectorias ascendentes y las relaciones laborales estables, lo que, unido al debilitamiento de los sistemas de protección social en muchos países, genera una profunda incertidumbre que afecta al desarrollo de la personalidad de los jóvenes y su inclusión social. Aquí surge un reto continuo para las políticas del mercado de trabajo que, por medio de capacitación, servicios de intermediación y apoyo para las fases de transición, deben facilitar este ajuste laboral.

Quinta tensión: el cumplimiento de las aspiraciones relacionadas con el mercado de trabajo requiere generalmente un plazo largo, en particular para alcanzar altos niveles educativos. Sin embargo, muchos jóvenes enfrentan urgencias de corto plazo que los empujan a desertar tempranamente del sistema escolar, les impiden retomar sus estudios y los obligan a aceptar cualquier empleo disponible para generar ingresos indispensables para su hogar. Mientras que para los jóvenes provenientes de hogares pobres esta tensión se hace patente a temprana edad, para otros, el choque entre las aspiraciones de largo plazo y las urgencias de corto plazo surge con las responsabilidades que conlleva una familia propia. En estos casos, la tensión entre las aspiraciones y la realidad laboral a menudo se “resuelve” traspasando aquellas aspiraciones a la generación siguiente, de manera que los sacrificios del corto plazo deben facilitar que éstas se cumplan en los hijos. Instrumentos para menguar esta tensión pueden ser las transferencias condicionadas a los hogares con jóvenes en edad escolar –transferencias que no se limitan a los años de la educación básica–, así como el fomento de combinación benigna de estudio y trabajo (véase la séptima tensión).

Sexta tensión: las mujeres jóvenes muestran un interés creciente por alcanzar su propia autonomía, para lo cual el empleo desempeña un papel clave. No obstante, se enfrentan a problemas especiales de inserción laboral. Esta situación es especialmente grave para las mujeres con niveles educacionales bajos y medios, quienes presentan serias limitaciones familiares que obstaculizan su entrada al mercado laboral y pocas oportunidades de

empleo productivo. Sin embargo, las jóvenes con altos niveles de educación presentan indicadores laborales desfavorables en comparación con los jóvenes de similares grupos de edad en todos los niveles educativos. En consecuencia, y a pesar de sus niveles más altos de educación formal, también en el promedio del conjunto de las mujeres jóvenes, los indicadores de inserción laboral son inferiores a los de los hombres (CEPAL, 2004: 167-171). En consecuencia, se requieren programas que faciliten el acceso al mercado laboral de las mujeres con niveles educativos bajo y medio, por ejemplo, a través de una mayor oferta del cuidado infantil; mediante programas de capacitación que tomen en cuenta las necesidades y dificultades específicas de estas mujeres; y por medio de estrategias anti-discriminación, que eliminen las desventajas impuestas a las mujeres en términos de promociones, pagos, etc.

Séptima tensión: la creciente importancia de la combinación del trabajo con los estudios puede generar tensiones negativas, al afectar el rendimiento en ambos campos, o positivas, al abrir el acceso a oportunidades de otro modo negadas. De hecho, la proporción de jóvenes que estudian y trabajan, o que estudian y buscan trabajo, ha aumentado marcadamente. En los casos de jóvenes de escasos recursos, nuevamente 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. Además, habría que mejorar la flexibilidad del sistema educativo y de la legislación laboral (contratos de jornada parcial con los beneficios sociales correspondientes, posibilidad de manejo flexible del tiempo de trabajo), a fin de permitir la combinación de trabajo y estudios, bajo condiciones benignas.

De todas maneras, la importancia cada vez mayor del “aprendizaje continuo” para la competitividad de las economías y –en el caso de los trabajadores individuales– para poder enfrentar la cambiante demanda del mundo laboral, puede implicar una tensión duradera a lo largo de la vida laboral, con efectos potencialmente negativos para el tiempo de libre disposición y para la vida familiar y social, especialmente en los países latinoamericanos, con sus largas jornadas laborales.

Octava tensión: los jóvenes viven la tensión entre un discurso “meritocrático” –al que responden con la disposición de hacer grandes esfuer-

zos y sacrificios personales para avanzar en su educación e inserción laboral– y una realidad del mercado de trabajo en la que los contactos personales y las recomendaciones desempeñan con frecuencia un importante papel en el acceso a empleos atractivos. La exclusión laboral de quienes no cuentan con este tipo de capital social refleja una marcada segmentación intrageneracional, que se está profundizando en muchos países debido a crecientes diferencias en la calidad de la educación a la que tienen acceso jóvenes de diferente estatus socioeconómico. De esta manera, la adquisición desigual de capital social tiende a contrarrestar los esfuerzos para mejorar el acceso a más y mejor educación para los jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos. Esta tensión no se deja disolver con instrumentos de la política de mercado de trabajo, pero en el grado en que refleja una situación de información incompleta que afecta negativamente la eficiencia del mercado de trabajo, sistemas de intermediación con mayor cobertura y más transparencia, fomentados, por ejemplo, con la introducción de un sistema de certificación de habilidades y conocimientos (Schkolnik, Araos y Machado, 2005), pueden hacer una contribución importante.

Novena tensión: el mercado exige, entre otros requisitos, experiencia laboral; sin embargo, muchos jóvenes que buscan trabajo por primera vez se encuentran con que, por una parte, les es sumamente difícil acumular experiencia y, por otra, el mercado no reconoce la experiencia adquirida en ocupaciones a las que pueden acceder los jóvenes de bajo nivel educativo. Esto se refleja, por ejemplo, en el bajo premio de experiencia que se da a los jóvenes de un pobre nivel educativo, quienes se desempeñan en actividades de baja productividad, acumulando así experiencias que son débilmente premiadas. A este grupo, por lo tanto, le resulta casi imposible emprender una trayectoria laboral ascendente. Los programas de primer empleo, que incentivan a las empresas formales de contratar a jóvenes sin experiencia laboral, son de suma importancia para este grupo. De hecho, dado el aumento de las relaciones laborales inestables, la inserción inicial en el mundo del trabajo no garantiza necesariamente una trayectoria laboral ascendente; pero un primer empleo formal puede dar señales potentes al mercado respecto a la acumulación de experiencias y habilidades útiles. Es imperativo que los incentivos de estos programas se otor-

guen junto con medidas de capacitación verificables, de manera que no se sustituya simplemente mano de obra adulta por mano de obra joven peor remunerada.

Décima tensión: los jóvenes muestran un interés cada vez mayor por la independencia laboral y el emprendimiento, y por un discurso que estimula esta orientación, planteándola, entre otras, como una alternativa de trabajo frente a una baja generación de empleo asalariado. Sin embargo, existen obstáculos considerables para iniciar actividades empresariales (falta de experiencia, crédito, y otros), además de un alto riesgo de fracaso¹¹, en circunstancias bajo las que, salvo pocas excepciones, no se han creado aún las instituciones necesarias para apoyar a los jóvenes en emprendimientos de este tipo y, mucho menos, en situación de fracaso. Asimismo, las situaciones de crisis o de bajo crecimiento económico, que limitan la generación de empleo asalariado, restringen también las oportunidades de creación y expansión de nuevas empresas.

De todas maneras, es aconsejable reorientar la educación hacia el fomento del espíritu emprendedor, con lo cual no se propone exclusivamente la meta de crear empresarios, sino también la de estimular habilidades, competencias y actitudes útiles en los jóvenes dentro del mundo laboral en general, en la vida del barrio, en el trabajo voluntario y las organizaciones políticas, sociales, culturales, deportivas u otras. En ciertos jóvenes, estas actividades estimularán el interés por aventurarse en el mundo empresarial. Las políticas y programas de apoyo para estos empresarios potenciales deben ser diferenciados según el grupo de jóvenes al que vayan dirigidos y deben vincularse con las políticas generales de fomento a la creación de empresas.

Undécima tensión: los jóvenes enfrentan la tensión entre sus preferencias culturales y las pautas exigidas por un mercado de trabajo dirigido por la cultura dominante. Ellos perciben procesos de exclusión a causa de su edad y sus expresiones culturales, mientras que el mercado valora la

11 La proporción de jóvenes independientes (trabajadores por cuenta propia o empleadores) que en una medición posterior deja de serlo, es mucho más elevada que en el caso de los adultos (Romero-Abreu Kaup y Weller (2006: 263).

experiencia laboral más de lo que a los jóvenes les parece justo, y no acepta ciertas expresiones subculturales que podrían afectar la imagen de las empresas ante sus clientes y, por ende, sus resultados económicos. En efecto, un importante obstáculo para la inserción laboral de muchos jóvenes es su falta de manejo de los códigos culturales vigentes y requeridos en el mundo laboral. A este respecto, habría que diferenciar entre los problemas causados por desconocimiento y los conflictos que surgen de tensiones subculturales. Con relación a los primeros, claramente muchos jóvenes no conocen las actitudes, modalidades y formas de presentación valoradas por las empresas, lo que se expresa, por ejemplo, en una mala presentación de su *currículum vitae* y en fallidas entrevistas de contratación, por lo que la capacitación en esta área puede ser una inversión eficiente para mejorar las perspectivas de inserción laboral de estos jóvenes. Respecto a los segundos, cada joven deberá decidir hasta dónde y en qué momento está dispuesto a transar con las exigencias del mundo laboral tradicional, o si se esfuerza por encontrar un modo creativo propio, concordante con sus creencias y valores, que le permita obtener ingresos¹².

Las tensiones señaladas inciden en los procesos de integración laboral y social. Muchas de ellas se relacionan con una contradicción más profunda entre los sueños y las aspiraciones individuales y colectivas, y una realidad social y económica que no facilita su cumplimiento. Esta contraposición puede generar conflictos que se expresarían, con mayor o menor fuerza, a nivel individual y bajo la forma de conflictos sociales con componentes generacionales. Como es obvio, se trata de una tensión dinámica, y los sueños y aspiraciones de una cohorte de jóvenes se desarrollan en direcciones generalmente imprevisibles y heterogéneas, pero no desconectadas por completo de la realidad cambiante de las sociedades. Lo mismo sucede si se comparan las sucesivas cohortes juveniles actuales con las que están por venir, cada una de las cuales suele desarrollar diferencias y modificaciones en los valores y objetivos característicos para con su antecesora etaria.

12 Hay que tener en cuenta que la tolerancia hacia ciertas expresiones culturales no puede ser unilateral. Además, habría que distinguir entre expresiones de una ideología intolerante y represiva, y la existencia de diferentes "escenarios" sociales que manejan códigos diferentes, sin que esto necesariamente implique una discriminación.

En conclusión, cabe recordar que, para avanzar significativamente en la inserción laboral de los jóvenes y enfrentar las tensiones antes identificadas, es indispensable contar con un entorno macroeconómico propicio. Ningún programa que mejore la empleabilidad de los jóvenes (es decir, el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias para el empleo), aumente la eficiencia de la intermediación laboral o intervenga en otros aspectos de la inserción en el trabajo, puede tener resultados satisfactorios sin una demanda laboral dinámica, producto de tasas de crecimiento económico altas y estables y de expectativas que induzcan a las empresas a contratar más personal, y sin un contexto promisorio para la creación de trabajos independientes con perspectivas de trayectorias en subida.

Muchas de las tensiones descritas tienen que ver con un mercado de trabajo volátil y precario para las personas que buscan empleo. Las antiguas previsiones y mecanismos de protección —de por sí accesibles sólo a una parte de la fuerza de trabajo de la región— han perdido gran parte de su capacidad regulatoria. En consecuencia, otro reto pendiente es el de establecer una nueva regulación del mercado ocupacional que fomente relaciones laborales en las que se promuevan, entre otros, mecanismos de protección acordes con las nuevas realidades económicas¹³.

13 Al respecto, véase en CEPAL (2007a) el análisis de un pacto de cohesión social que abarca intervenciones en el mercado de trabajo en este sentido.

Bibliografía

- Banco Mundial (2006). *Informe sobre el desarrollo mundial 2007: el desarrollo y la nueva generación*. Bogotá, D.C.: Mayol Ediciones.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003). *Se buscan buenos empleos*. Washington, D.C.
- Blanchflower, D.G. y R.B. Freeman (comps.) (2000). *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cacciamali, M.C. (2005). *Mercado de trabajo juvenil: Argentina, Brasil y México*. N° 2005/02, Ginebra: OIT.
- Carranza, M. (comp.) (2006). *Oferta, demanda e intermediación laboral: aportes para la integración de jóvenes al mercado de trabajo salvadoreño*. San Salvador: CEPAL / Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) / GTZ.
- CEPAL (2004). *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile.
- _____ (2007a). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- _____ (2007b). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*. Santiago de Chile.
- CEPAL y OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) (2003). *Juventud e inclusión social en Iberoamérica*. Santiago de Chile.
- _____ (2004). “La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias”, en M. Hopenhayn (coord.), *La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. (2006). *Empleos para los jóvenes*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) / CEPAL / GTZ.
- Charlín, M. y J. Weller (comps.) (2006). *Juventud y mercado laboral: brechas y barreras*. Santiago de Chile: CEPAL / FLACSO.
- Diez de Medina, R. (2001). *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo: OIT / CINTERFOR.
- Espinosa, B. (2006). “Transformaciones y continuidades en el mundo del trabajo en América Latina desde la perspectiva de los jóvenes: introducción y síntesis de los estudios por país”, en J. Weller (editor), *Los*

- jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- Hopenhayn, M. (2004). “El nuevo mundo del trabajo y los jóvenes”. *Revista de Estudios sobre Juventud*, año 8, N° 20 (enero-junio), p. 54-73.
- Martínez Valle, L. (comp.) (2006). *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*. Quito: FLACSO / CEPAL.
- Naciones Unidas (2004). *Informe sobre la juventud mundial 2003: la situación mundial de los jóvenes*. Ginebra.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002). *Employment Outlook 2002*. París.
- O’Higgins, N. (2001). *Desempleo juvenil y política de empleo. Una perspectiva global*. Ginebra: OIT.
- OIT (2006). *Global Employment Trends for Youth*. Ginebra.
- Palau, M., L. Caputo y D. Segovia (2006). “Paraguay: expectativas y estrategias laborales de los jóvenes”, en J. Weller (editor), *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- Romero-Abreu Kaup, P. y J. Weller (2006). “Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes”, en J. Weller (editor), *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- Schkolnik, M., C. Araos y F. Machado (2005). “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”. Serie *Políticas sociales*, N° 113. CEPAL.
- Sepúlveda, L. (2006). “Incertidumbre y trayectorias complejas: un estudio sobre expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile”, en J. Weller (editor), *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- Tokman, V.E. (2003). *Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Weller, J. (2003). “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”. Serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 28, Santiago de Chile: CEPAL.

- _____ (2006). *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá, D.C.: CEPAL / Mayol ediciones.
- _____ (por publicarse). “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”. *Revista de la CEPAL*
<http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGProgressChart2006.pdf> (última visita: 19.2.2007)

La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?¹

Claudia Jacinto*

La ponencia examina las orientaciones de las políticas de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes en América Latina, en particular aquellas que conciernen a la capacitación laboral orientada al empleo formal. Se señalan la ruptura de los mecanismos tradicionales de socialización laboral y la fragmentación en las formas de inserción como punto de partida para examinar y reflexionar sobre los límites, alcances y desafíos a futuro de algunas políticas y estrategias recientes utilizadas en países de la región. Se comparan los modelos de intervención de las políticas de apoyo a la inserción en los años noventa y en los años dos mil, examinando cuánto han cambiado los modelos de intervención, qué ha permanecido en el diseño de los programas y qué nuevas tendencias se identifican. Finalmente, se reflexiona críticamente sobre en qué medida se evidencian en la región políticas articuladas de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes.

Palabras clave: juventud, políticas públicas, educación, empleo, formación profesional.

1 Este artículo se basa en un estudio del IYPE-UNESCO sobre programas y políticas de inserción laboral de jóvenes en América Latina, en prensa.

* Dra. en Sociología, Universidad de Paris III, investigadora y coordinadora de redEtis, Red de Educación, Trabajo e Inserción Social IYPE-UNESCO, y del CONICET de Argentina, e-mail: cjacinto@redetis.iipe-ides.org.ar

Introducción

Antes de la crisis del empleo, una serie de mecanismos institucionales facilitaban la inserción laboral. La escolaridad formal, la formación profesional, y/o la socialización laboral habilitaban la inserción laboral con un perfil ocupacional definido, posibilitando una acumulación relativamente previsible. Esta relación acumulativa y secuencial se ha transformado y la transición al empleo ha devenido en un proceso largo y complejo. En este marco, desde hace más de una década distintos países latinoamericanos, en particular aquellos con altos niveles de desempleo, han comenzado a desarrollar programas de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes, especialmente centrados en la capacitación laboral orientada al empleo formal o a la inserción en el autoempleo o en emprendimientos productivos. Este artículo examina los modelos de intervención de ese tipo de políticas de apoyo a la inserción en el empleo² de los jóvenes de América Latina, desde los años noventa, preguntándose, en el marco de las transformaciones socio-políticas y económicas recientes de la región, qué ha cambiado, qué ha permanecido y qué nuevas tendencias se identifican en los programas.

Hoy en día, los jóvenes (más educados que sus progenitores), por lo general tienen acceso a empleos inestables, sin protección laboral y con bajos salarios, aun cuando se inserten en el sector formal de la economía. Aquellos más educados, dependiendo de su capital cultural y social, pueden aspirar a obtener puestos de mayor calidad, mejor remunerados y con mejores condiciones de trabajo, pero muchas veces igualmente transitorios. Al mismo tiempo, los jóvenes son los más afectados por el desempleo: muchos casos casi duplican las tasas del conjunto de la población económicamente activa, a lo cual se suman los altos niveles de subempleo. Sin embargo, en los países caracterizados por un amplio sector informal, la desocupación resulta mucho menor que en aquellos con mayores niveles históricos de formalidad en el empleo, como los del Cono Sur.

2 Se excluye de este artículo el análisis de programas orientados al desarrollo de emprendimientos juveniles por razones de espacio. Debe tenerse en cuenta que una buena parte de los programas de capacitación laboral se orienta o incluye ese tipo de inserción.

Las oportunidades educativas previas a la inserción laboral se hallan muy segmentadas. En particular, el acceso a la educación secundaria es insuficiente, los sistemas de formación profesional alcanzan, sólo en algunos países, una envergadura importante, y se observa escasez de alternativas formativas destinadas a quienes no terminan el nivel secundario. Por ejemplo, en el caso de los jóvenes de 20 a 29 años, se observa que, en el promedio de la región, sólo 34,8% de los de 20 a 24 años y 32,6% de los de 25 a 29 años han finalizado el nivel secundario (CEPAL, 2005). Además, existen brechas de acceso de 20% y 30% entre los sectores de mayores y menores ingresos. Los datos muestran además que la probabilidad de término de la secundaria es marcadamente menor en áreas rurales.

Aun para quienes terminan el nivel secundario, la educación ha dejado de significar el pasaporte a la movilidad social ascendente, ya que dicha movilidad está fuertemente mediatizada por la dinámica del mercado de trabajo y por los procesos de crecimiento del desempleo, informalización, precarización y polarización del empleo. Obviamente, los jóvenes pobres y/o de bajos niveles educativos padecen en mayor medida estas situaciones.

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, especialmente en algunos países, ¿qué puede esperarse de los programas destinados a una capacitación laboral puntual orientada a la inserción inmediata en el mercado de trabajo? Aunque ese enfoque ha tenido cuestionamientos, varios países de la región han vivido, en años recientes, cambios de signo ideológico de los gobiernos, y se han evaluado con muchos reparos algunas de las iniciativas desarrolladas en los noventa, en el terreno de los programas puntuales de formación y empleo de jóvenes. La capacitación ocupacional corta ha sido un camino seguido por muchos programas y continúa siéndolo. ¿Ha habido cambios sustantivos en los enfoques, adecuándolos a nuevos contextos e interpretaciones de los problemas; ha habido “aprendizajes” en las políticas más antiguas que fueron incorporados a las estrategias más recientes?

¿Qué “dispositivos de transición al empleo” existen en la región?

Durante los años noventa, y con el financiamiento de las agencias de cooperación, los gastos sociales tendieron a orientarse a medidas compensatorias, programas de empleo y formación profesional, muchos de ellos destinados a jóvenes que abandonan tempranamente la escolaridad secundaria, e incluso la primaria. En este marco, analizaremos en particular las acciones vinculadas a la formación ocupacional, entre las que se distinguen:

- a) Por un lado, acciones de capacitación laboral 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, la tendencia a adoptar formas más flexibles de capacitación e implementación y ejecución de cursos o proyectos, subcontratando a entidades de capacitación públicas y privadas, en lugar de los centros tradicionales de formación vocacional. Entre las formas de gestión a través de programas *ad hoc*, pueden distinguirse:
 - b.1) Programas que adoptaron modelos competitivos de “mercado”, para la selección de las entidades capacitadoras y de los cursos, a través de licitaciones, dentro de políticas activas de empleo.
 - b.2) Programas sociales que otorgaron subsidios dirigidos a organizaciones que trabajan con sectores desfavorecidos, en el marco de programas de “lucha contra la pobreza”.

Hemos analizado anteriormente los alcances y resultados de estas políticas (Jacinto 1999, 2002, 2007a); señalamos aquí las principales conclusiones.

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 (especialmente los del modelo b1), incorporando etapas prácticas en la formación, que supuestamente brindarían “puentes” con el empleo. Esta orientación tuvo resultados diversos según los países, contextos y coyunturas de los mercados de trabajo, y según las características y alcances de los propios programas. En la mayoría de los casos, los impactos fueron modestos, produciendo leves mejorías en algunos sub-grupos (Jacinto, 2004).

El intento de pasar de un modelo de capacitación que se movilizara desde “la oferta” hacia “la demanda”, tuvo también alcances y resultados dispares. Los mecanismos adoptados, tanto el de “mercado” como el de subsidios, no han derivado en la creación de un sistema de formación vocacional de calidad, articulada y ajustada a necesidades de los jóvenes y a las demandas del mundo laboral y del desarrollo socioeconómico. En muchos casos, al margen de la oferta regular de formación profesional, se implementaron programas basados en la licitación de cursos diseñados, uno a uno, por los proveedores. En los países en que este modelo tuvo alcance relativamente amplio, como es el caso de Argentina, se debilitó también la oferta tradicional. Los certificados otorgados en los programas destinados a los grupos desfavorecidos, en general, no tuvieron ningún reconocimiento o equivalencia en la educación formal ni en la formación profesional regular. La mayoría de los jóvenes atendidos no contaba con el título de nivel secundario y uno de los impactos del paso por el programa resultó ser que un porcentaje cercano al 30% de los jóvenes reingresaba a la educación formal (Jacinto, 2004).

Prácticamente ninguna de las acciones emprendidas promovió vínculos con la educación formal, cuando los datos presentados sobre los requisitos básicos de escolaridad para acceder a buenos empleos señalaron que el título es cada vez más necesario.

Aunque algunas veces se ha promovido la articulación de la capacitación con otras acciones formativas y culturales, esta articulación no ha sido un criterio valorado ni en la selección ni en la evaluación de los cursos por parte 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, quedaron generalmente restringidos a experiencias acotadas y de escasa cobertura (Jacinto, 1999).

La mayoría 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 orientaron a enfatizar la falta de capacitación específica, sin tener en cuenta suficientemente el peso de los niveles educativos formales en la inserción laboral y las tendencias excluyentes del mercado de trabajo. Aunque la insuficiente calificación sea uno de los motivos del mayor desempleo de los jóvenes de bajos niveles educativos, no es el único, ya que ante la reducción global del empleo, los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados, aun en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas.

Los programas también presentaron una débil visión integral de los jóvenes al no incorporar cuestiones sociales y culturales que hacen al “ser joven o ser adolescente”, y al no tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones sociales y educativas que caracterizan a los jóvenes pobres según los contextos geográficos, locales y familiares.

Finalmente, más allá de la variedad de las iniciativas emprendidas, no debe perderse de vista que ellas cubrieron solamente una pequeña parte de la población potencial, si se considera al conjunto de los jóvenes que abandonan la escuela sin calificación, como se ha visto anteriormente.

Lo permanente, lo persistente, lo nuevo.

¿Algo ha cambiado en los programas más recientes?

Las tendencias globales sociales y económicas de las sociedades latinoamericanas, (aumento del desempleo y de la informalidad; expansión de la escolaridad formal y de los títulos en el marco de un sistema educativo de baja calidad y diferenciado; globalización y grandes transformaciones en la introducción de nuevas tecnologías, en particular en las comunicaciones y la informática; migraciones, entre otras) bastan para poner en evidencia los límites de una estrategia de formación para el trabajo de los sectores pobres basada principalmente en la capacitación laboral con enfoques tradicionales, “preparación para un oficio”, con débiles y desarticuladas institucionalidades, y con enfoques formativos acotados. ¿Políticas de inserción? Ni siquiera una meta a largo plazo.

Algunos programas más recientes ensayan modelos de intervención que tratan de responder a algunas de las limitaciones o debilidades de los enfoques antes examinados. Aunque los programas de los noventa han tenido detractores y defensores, se observa que muchos permanecen con adaptaciones, y que, en los nuevos programas, se evidencia la incorporación de algunas estrategias de programas anteriores. Esto reflejaría algunos consensos en cuanto a las políticas públicas al respecto, que han trascendido los gobiernos de turno, más notable aún porque, en muchos casos, los gobiernos de los países están a cargo de tendencias políticas opuestas.

Para observar similitudes y diferencias en los enfoques y estrategias, hemos seleccionado 52 programas iniciados y/o reformulados en los años 2000 en distintos países, examinando los actores institucionales participantes, las poblaciones juveniles enfocadas, los componentes formativos y las estrategias de inserción postformación. El cuestionamiento central es si estas acciones recientes reflejan un diagnóstico más ajustado de los procesos que influyen en la inserción laboral de los jóvenes, y una mayor conceptualización acerca de la necesidad de crear mecanismos institucionales que acompañen la inserción y de las políticas articuladas al respecto.

Inmutabilidad y cambio en los actores institucionales

Los programas que se están implementando en la presente década siguen teniendo una fuerte presencia en el diseño y financiamiento de los Estados nacionales. El involucramiento de agencias multilaterales, a través de crédito o de subsidios, sigue estando presente en los programas de mayor envergadura y en otros programas con menor cobertura pero de alcance regional, como Entra 21, co-financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones y empresas privadas y coordinado por la Fundación Internacional de la Juventud. De este modo, el financiamiento externo sigue poniendo su impronta en el diseño y modalidades que asumen los programas, pero con diverso peso según los países.

Las modalidades de licitación de cursos siguen teniendo vigencia en varios países como Chile, Colombia, y Uruguay. En algunos países, con sistemas de formación profesional tradicionales y sólidos, estos sistemas y

sus instituciones han tenido un papel central en el desarrollo de los cursos. Se evidencia la participación de los centros regulares de formación profesional en estos programas, como es el caso de la alta participación del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia en el programa “Jóvenes en Acción”, y del Serviço Nacional de Apremdizagem Industrial y el Serviço Nacional de Apremdizagem Comercial, en el programa “Primer Empleo” de Brasil.

En otros países que habían optado en los noventa por la sub-contratación de centros privados de capacitación, se privilegia actualmente el fortalecimiento de la institucionalidad de la formación profesional, como en Argentina, donde un programa nacional de renta mínima se articula con escuelas técnicas y servicios de formación profesional dependientes de las provincias.

En definitiva, se observa la tendencia a combinar la institucionalidad tradicional con formas de gestión más flexibles y diversidad de instituciones formadoras.

Siguiendo una tendencia iniciada en los noventa, la mayoría de los programas nacionales presenta una gestión descentralizada hacia las provincias o estados y hacia los municipios, aunque con diferentes alcances y modalidades, según el país. La creciente descentralización da a los municipios un rol importante en la posible articulación de acciones y servicios y, al mismo tiempo, mayor diversidad de situaciones según los recursos y capacidades técnicas de los gobiernos locales. Incluso, algunas ciudades desarrollan políticas propias al respecto. En este marco, ciertas iniciativas promueven el establecimiento de redes interinstitucionales locales de formación y trabajo; en algunas de ellas se han establecido vinculaciones interesantes entre los gobiernos locales, las instituciones formadoras, y los empleadores, en favor del desarrollo de programas orientados a los jóvenes desempleados. Algunos estudios muestran esfuerzos para establecer alianzas a nivel local que combinen recursos y servicios, y 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. Por ejemplo, en los casos de Medellín, en Colombia; de Rosario, en Argentina; y de Montevideo, en Uruguay.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los esfuerzos por establecer vínculos locales entre instituciones formadoras y lugares de trabajo no alcanzan a tomar el carácter de redes amplias que se apoyen en una visión estratégica del desarrollo local, sino que son experiencias puntuales. En esta línea, al hacer referencia a la implementación de políticas articuladas entre las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) y el Estado, Jaime Ramírez Guerrero (2001) señala que existen grandes diferencias sobre estrategias, metodologías e instrumentos apropiados para enfrentar el desempleo juvenil. Estas diferencias se manifiestan en programas con enfoques contrapuestos: el margen se amplía desde los que buscan combinar la acción directa inmediata con la construcción institucional, hasta los que no toman en consideración este último aspecto y tienden a limitarse a la respuesta coyuntural.

La evidencia muestra que pocas “redes” se consolidan sobre la base de una visión económica y social del desarrollo, con la intervención del Estado y de otros actores locales, basada en las potencialidades endógenas de la trama económica, de los recursos y actores sociales e institucionales a nivel del territorio (Tapia, 2005).

Asimismo, algunos programas implican la colaboración de las empresas, ya sea como lugares donde se desarrollan las pasantías, o como lugares donde se otorgan incentivos a la participación a través de desgravación impositiva, tal como ocurre en Chile, Colombia y, en menor grado, en Argentina. Una iniciativa de gran alcance reciente, que adopta la modalidad de incentivar directamente a las empresas, es el programa “Estímulo al Primer Empleo de Brasil”, que ofrece incentivos financieros de R\$1500 por cada puesto ofrecido a los jóvenes por las empresas. En el caso de Colombia, con el objeto de alentar a los empresarios a recibir pasantes, se establece un cupo mínimo de “contratos de aprendizaje” que debe cubrirse para evitar pagar los costos equivalentes o ser sancionado. No obstante, datos iniciales muestran que algunas empresas prefieren pagar la multa correspondiente y no recibir pasantes (Finnegan, 2006).

En los programas de carácter más social, las OSC de distinto tipo siguen teniendo fuerte presencia en la ejecución. Aunque muchas pequeñas OSC con escasas capacidades técnicas siguen brindando cursos tradicionales de oficios sin certificación alguna, también se registran algunas

experiencias innovadoras con potencial en el desarrollo de estrategias que articulan buena llegada a los jóvenes en el terreno y formación técnica diseñada a partir de demandas concretas. Es el caso de algunas OSC denominadas “de segundo piso”, que delegan, a su vez, la ejecución a otras OSC más pequeñas en el terreno, diseñando y coordinando el programa general. Ejemplo de ello es la Fundación SES (Sustentabilidad - Educación - Solidaridad) que en Argentina trabaja a lo largo de 15 localidades con un programa de formación de jóvenes. En algunos países, se evidencia un crecimiento de las OSC de origen empresarial que participan en este terreno, y que se vinculan al enfoque que se ha dado en llamar “responsabilidad social empresarial”. Un ejemplo de ello es el programa desarrollado en Brasil por el Instituto Hospitalidade³.

En una visión de conjunto, podría decirse que los programas más recientes, en especial los que se vinculan a Ministerios de Trabajo y/o a organismos de formación profesional, tienden a desarrollarse, articulándose a las instituciones estables. En algunos países, se ha revalorizado el lugar de las instituciones públicas de formación, constituyendo así un cambio de perspectiva después de una década en la que los financiamientos internacionales privilegiaron a las instituciones privadas de capacitación. La descentralización de los gobiernos locales configura un panorama más diversificado, según las fortalezas de los mismos. También se observa mayor presencia de empresas formales en el terreno de estos programas, las mismas que proveen, especialmente, lugares de pasantía, como ya se había observado en la década de los noventa.

Los componentes de la capacitación: orientaciones consolidadas y algunos debates

En la actualidad, se sigue observando una cierta diferenciación entre los cursos más orientados por la “demanda” y aquellos dirigidos al trabajo

3 Esta organización reúne alrededor de 200 entidades empresariales vinculadas al sector de turismo y comercio, junto con OSC orientadas a promover la responsabilidad social empresarial. Desde sus inicios en 1998, se han capacitado más de 9 000 personas.

por cuenta propia o informal. En oportunidades concretas, algunos están más referenciados en el mercado de trabajo, especialmente aquellos que incluyen pasantías y/o vinculaciones con sectores empresariales y/o sindicales, o apuntan al empleo asalariado. Otros, en general aquellos más vinculados a programas sociales o dentro de las llamadas “políticas de juventud”, se orientan más hacia el autoempleo o micro-emprendimiento, muchos de ellos en el terreno de las industrias culturales. Algunos programas apuntan, sin embargo, tanto al empleo asalariado como al autoempleo respecto a las posibles inserciones en el mercado de trabajo.

Sigue predominando, en los programas *ad hoc*, la oferta de cursos cortos y puntuales, sin registrarse prácticamente itinerarios de formación modulares.

Dos componentes de la formación que se habían iniciado en programas de los noventa constituyen parte del diseño de los programas: la inclusión de un módulo de “competencias sociolaborales” y las pasantías. Los módulos sobre “habilidades para la vida y el trabajo” o “competencias sociolaborales”, consisten en un espacio que va de 40 a 200 horas en los programas de formación, y se orientan al desarrollo de competencias interactivas y de conductas vinculadas al lugar de trabajo. En la región incluso existen manuales al respecto con una amplia difusión (Cinterfor, 2000 y Kaplúm, 1997). Adoptando generalmente una modalidad de taller, algunos se centran en saberes operativos, como, por ejemplo, la forma de enfrentar una entrevista laboral, y otros adoptan formatos más complejos que trabajan con la metodología denominada “proyecto ocupacional” (Silveira, 2005). Algunos seguimientos de egresados muestran que los jóvenes valoran como útiles los aprendizajes realizados en estos módulos (Lasida y Rodríguez, 2006; Silveira, 2005). La inclusión de un módulo reconoce que este tipo de competencias sociales juegan un papel a veces mayor que las competencias técnicas específicas en el acceso y permanencia laboral (Jacinto y otros, 2005).

Las pasantías en lugares de trabajo siguen apareciendo aunque están lejos de ser generalizadas. Comenzaron experimentándose en algunas instituciones de formación profesional, y luego se instalaron como componentes de los programas a partir de los “Proyectos Jóvenes” que las utili-

zaron como uno de sus instrumentos principales y obligatorios para todos o para la mayoría de los cursos (Lasida, 2004). Aunque existe mayormente un consenso acerca de la importancia de esta etapa de formación en el trabajo, el diseño e implementación de estas prácticas laborales no está exenta de dificultades. Las críticas se han concentrado en la sustitución de trabajadores por pasantes, el escaso contenido formativo y la falta de supervisiones por parte de las entidades educativas implicadas (FOSIS, 2001; Jacinto, 2006). Sin embargo, no se discute el gran potencial de las pasantías: éstas suelen motivar a los jóvenes y ser fuentes de aprendizaje, e incluso crear fuentes de trabajo posterior para los jóvenes, ya que un cierto porcentaje de ellos permanece en ese mismo lugar de trabajo, después de finalizada la pasantía (Lasida y Rodríguez, 2006). Debido a que se trata de experiencias difíciles de organizar masivamente, dada la escasez de plazas en las organizaciones productivas, algunos programas incluyen prácticas en organizaciones de la sociedad civil o en instituciones públicas. De este modo, en la región se ha ido extendiendo la implementación de pasantías vinculadas a programas de formación, y, en algunos casos, varios países han desarrollado legislación al respecto (Uruguay, Brasil, Colombia, Argentina).

En relación con los diseños curriculares, han venido ganando terreno los enfoques de diseño basados en competencias, siendo adoptados por políticas nacionales en algunos países, como Chile y Colombia. En el caso de Chile, el programa “Chile Califica” ha elaborado y validado un conjunto de Estándares de Competencias Laborales a partir de los cuales se evalúan y certifican las competencias de las personas para desempeñarse en una determinada tarea productiva. Ambos países han avanzado en la identificación y estandarización de las competencias laborales y, posteriormente, clasificándolas en un perfil profesional, especialmente en algunos sectores. Ello implicó la colaboración y participación directa de los actores de cada sector productivo, especialmente las empresas, los trabajadores y los gremios. Asimismo, abarcó la evaluación realizada a partir de criterios específicos definidos como Estándares de Competencia Laboral. Sin embargo, en varios países y en muchos programas, especialmente de tipo social, estos enfoques no han sido adoptados y existe un debate al respecto (Vargas, 2004).

La mayor articulación con la educación formal para jóvenes y adultos (EDJA)

¿Qué aparecería en este terreno como relativamente nuevo o en ampliación? Al respecto puede entreeverse que más programas plantean articulaciones con la educación formal regular, existiendo un mayor énfasis en la importancia de incorporar mayor acompañamiento y asesoramiento a los jóvenes en la etapa de inserción. Más programas, especialmente aquellos vinculados con Institutos de la Juventud, proponen formación cultural y mayor participación de los propios jóvenes.

Si bien no son mayoritarios los programas de formación vocacional que incluyen módulos de formación en competencias básicas, puede observarse que varios programas están hoy proponiendo articulaciones con servicios de educación básica o secundaria, en general semi-presenciales o alternativas, por ejemplo en Argentina, Chile, Brasil, Nicaragua y México. Estas articulaciones se orientan a promover que los jóvenes (y adultos) finalicen el nivel básico y/o secundario o bachillerato, a través de estrategias que intentan responder de modo más adecuado a sus necesidades e intereses, que los servicios tradicionales.

Dentro de las experiencias de este tipo, la chilena es probablemente la que ha sido más sistematizada y evaluada. La modalidad flexible 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. Entre los años 2002 y 2004, a través de esta modalidad 42 000 personas certificaron estudios de educación básica y 74 000 certificaron estudios de educación media. Un aspecto interesante es que este programa logra tasas de aprobación superiores a las de la modalidad tradicional de adultos (Letelier, 2005). Otros programas en la misma línea se desarrollan en México (“Cero Rezago Educativo”) y en Argentina (terminalidad educativa destinada a beneficiarios de los planes de empleo).

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 la educación formal es considerada como clave en la formación para el trabajo, más aún en el caso de Argentina, donde forma parte de las contraprestaciones posibles de un programa destinado a desempleados. De algún modo, puede considerarse que estas iniciativas representan un quiebre con la tendencia anteriormente destinada a brindar sólo oportunidades de formación vocacional, para favorecer la inserción laboral de las poblaciones en desventaja.

El acompañamiento en el proceso de la inserción laboral

Las recomendaciones respecto a estos programas consisten en señalar la necesidad de fortalecer los mecanismos de intermediación laboral, y acompañamiento en la inserción, que orienten a los jóvenes y les permitan evaluar sus propios perfiles. La orientación es considerada como una ocasión de “empoderar” a los jóvenes, para que conozcan sus derechos laborales, la rentabilidad de las profesiones y las reglas del juego en la inserción profesional (Jacinto y Diyarian, 2006). Ante la incertidumbre de los mercados de trabajo, su heterogeneidad y el acceso desigual a la información, muchos jóvenes precisan de ese “puente” durante el proceso de inserción a los primeros empleos.

Aunque existe un cierto consenso discursivo respecto a las cuestiones recién señaladas, sólo algunos programas desarrollan el seguimiento y asesoramiento posterior de los egresados, acompañando la búsqueda de trabajo y los primeros empleos, para facilitar la permanencia en los mismos. El fundamento de estas estrategias es que, más allá de la preparación técnica, muchos jóvenes no manejan códigos, roles y rutinas habituales en el ámbito laboral y muchas veces son estas cuestiones las que están detrás de la pérdida del empleo, tanto por insatisfacción propia como del empleador.

Los puentes que facilitan el acceso al empleo, y la reflexión sobre la experiencia laboral, fueron reconociéndose cada vez más como instrumentos necesarios. Al tener antecedentes en algunos “Proyectos jóvenes”

de los noventa, otros programas recientes, como Entra 21⁴, han conceptualizado estos componentes como constitutivos del proyecto. Los proyectos deben responder a una clara demanda del mercado laboral y enseñar las habilidades necesarias para que los jóvenes capacitados encuentren y conserven un empleo.

Tal como ha sido señalado, estas instancias de intermediación laboral, o bien de orientación vocacional y laboral, cumplen un rol fundamental en agilizar los procesos de información sobre puestos de trabajo o sobre el contenido de las fuerzas en términos de sus competencias. De igual forma, ayudan en la identificación de los espacios proclives a ser ocupados en los mercados de trabajo por los individuos, según su saber laboral o vocación. Sin embargo, un estado del arte al respecto señala que, más allá de sus intenciones, en términos generales existiría poca capacidad para articular acciones, enfoques e intereses con otros actores o instituciones que intervienen en el ámbito de los jóvenes (Duarte Quapper y Figueroa, 2005).

Algunas reflexiones finales

Es claro que estamos ante un problema multicausal vinculado, en un sentido amplio, a las estrategias de desarrollo y crecimiento de los países. En el marco de una región, donde las desigualdades sociales se han polarizado y donde la pobreza ha aumentado, los programas llevados adelante difícilmente han logrado consolidar un sistema de educación, formación y atención social para 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. La descentralización local, al mismo tiempo que configura mayor cercanía a los problemas

4 Este programa apoya proyectos de capacitación y empleo juvenil en TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación o el Conocimiento) con un fondo de US\$20 millones, co-financiado por la Fundación Internacional para la Juventud y el Fomin.

concretos de los jóvenes y a las especificidades del contexto, promoviendo mayor participación de los actores institucionales, representa también un riesgo de mayores distancias entre municipios con recursos y aquellos más pobres.

El entorno macro-económico aparece lógicamente como el gran condicionante del mejoramiento de los requisitos de inserción laboral de los jóvenes. Las medidas de fomento productivo, la expansión y calidad de la educación, la etapa de la transición demográfica en la que se encuentre el país, las características de las economías regionales y locales, serán, entre otras variables, claves para determinar los alcances y orientaciones de las intervenciones.

Se ha visto que los programas aparecidos o reformulados en años recientes adoptan, por un lado, algunas estrategias que fueron instalándose desde los años noventa, tales como las pasantías o los diseños basados en competencias; y que, por otro lado, se ubican en una línea de mayor apoyo sobre las estructurales institucionales permanentes (al menos en términos generales, ya que hay diferencias entre los países). Componentes relativamente más nuevos, como la articulación con servicios de educación de jóvenes y adultos que permitan acceder al término del nivel básico o del secundario; la incorporación de mecanismos de intermediación y acompañamiento al proceso mismo de inserción; y el desarrollo incipiente de ciertos nichos de empleo en áreas culturales o de servicios personales, reflejan una más afinada conceptualización de los obstáculos a la inserción de los jóvenes, basados en sus propios perfiles y expectativas. En conjunto, son acciones incipientes, evaluadas sólo excepcionalmente.

En términos generales, puede decirse que subsiste una diferenciación entre los programas que parten de diseños más complejos e integrales, con mayor ajuste a demandas laborales consistentes, y la evidencia de que la mera capacitación técnica resulta claramente insuficiente para pretender insertar a un joven de bajos perfiles socioeducativos en empleos de calidad. Otros programas, especialmente los desarrollados en el marco de “la lucha contra la pobreza”, suelen repetir modelos que han mostrado escasa calidad técnica y pobres resultados.

No puede sostenerse que existan en la región políticas articuladas de inserción laboral de jóvenes. Suele mencionarse la necesidad de realizar

abordajes amplios en las políticas. Los énfasis discursivos difieren en cuanto a las formas que tomarían estas sinergias entre actores: algunos creen que sólo pueden ser efectivos los abordajes integrales con el joven como actor principal, participando de una red institucional de protección juvenil, y otros apuestan a que las estrategias intersectoriales mejoren su articulación. Ambas cuestiones han sido recomendadas desde hace años, aunque con grandes obstáculos políticos e institucionales para ser logradas.

Un tema sin duda pendiente es reforzar, de un modo sistémico, las articulaciones entre distintos servicios y programas. En muchos países de América Latina, aún educación formal y formación profesional constituyen prácticamente circuitos desarticulados que no complementan sus funciones y recursos, que dependen de diferentes ámbitos de la administración pública o incluso de la privada, y que están lejos de constituir un sistema (Jacinto, 2002). Otro tema pendiente es cómo abordar la gran heterogeneidad de la juventud de la región. Existen diferentes problemas de acuerdo al nivel socioeconómico, género, nivel educativo, étnico, etc., lo cual nos debe llevar a identificar las respuestas adecuadas.

Un afinado diagnóstico de los perfiles y expectativas de los jóvenes, junto con una formulación articulada de políticas educativas y de empleo, en el marco de políticas generales de mejoramiento de la equidad, sería un punto de partida necesario para la generación de nuevos mecanismos institucionales de inclusión social.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2005). *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.
- Cinterfor (2000). *Jóvenes, formación y empleo*, OIT. http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/nov/ult_ing/dos_mil/julio/index.htm (03/01/2008)
- Duarte Quapper, Claudio y Rodrigo Figueroa Valenzuela (2005). *Estudio buenas prácticas en orientación vocacional, laboral e intermediación laboral con jóvenes*. Chile Califica, Santiago de Chile: GTZ e InterJoven
- Finnegan, Florencia (2006). *Tendencias en la educación media técnica*, Boletín redEtis N° 6, Buenos Aires: redEtis-IIPE-UNESCO.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS (2002). *Evaluación programa de empleo modalidad creación de autoempleo*. Santiago de Chile: FOSIS
- Jacinto, Claudia (1999). *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina*. París: IIEP-UNESCO.
- _____ (2002). “Youth and labour in Latin America: tensions and challenges for secondary education and vocational training”, en *The new secondary education: a path toward human development*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC, p. 191-212. También disponible en español.
- _____ (coord.) (2004). *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: redEtis (IIPE-IDES) / MTEySS / MECyT / La Crujía.
- _____ (2006). “Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias”, en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María De Ibarrola, y Prudencio Mochi (coords.), *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor / OIT, p. 87-105.
- Jacinto, Claudia y Verónica Diyarrian (2007a). “¿Qué recomiendan los trabajos recientes sobre las políticas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes?”, en *En Foco*, N°1, redEtis (IIPE-UNESCO). <http://www.redetis.iipe-ides.org.ar> (03/01/2008)

- Jacinto, Claudia y Flavia Terigi (2007b). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: Ediciones Santillana.
- Kaplún, G. (1997). *Ayudando a los jóvenes a empezar a trabajar*. Santiago de Chile: UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe.
- Lasida, Javier (2004). *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*. Buenos Aires: redEtis (IIPE-IDES).
- Lasida, Javier y Ernesto Rodríguez (2006). *Entrando al mundo del trabajo: resultado de Seis Proyectos Entra 21*. Serie Aprendizaje n° 2. Baltimore: International Youth Foundation.
- Letelier, María Eugenia (2006). “Modalidad flexible de nivelación de estudios para personas adultas. Análisis de la experiencia”, en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María De Ibarrola y Prudencio Mochi (coords.), *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor / OIT.
- 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: IIEP-UNESCO.
- Silveira, Sara (2005). “Programa FORMUJER: una herramienta para incrementar la empleabilidad y la equidad de género”, *Boletín redEtis*, N° 3. Buenos Aires: redEtis-IIPE-UNESCO.
- Tapia, Guillermo (2005). “Formulación de políticas y capacidades de gestión local de programas de educación básica y alfabetización para jóvenes y adultos, en el marco de la ‘federalización’ del INEA”, en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María De Ibarrola y Prudencio Mochi (coords.), *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Montevideo: Cinterfor / OIT, p. 163-194.
- Vargas, Fernando (2004). “Competencias clave y aprendizaje permanente. Tres miradas a su desarrollo en América Latina y el Caribe”. *Herramientas para la transformación*, 26. Montevideo: Cinterfor.

Jóvenes y trabajo en Quito: pautas para políticas¹

Betty Espinosa²

Ana Esteves³

Resumen

El artículo examina la difícil inserción laboral de los jóvenes de Quito desde su propia perspectiva. En la primera sesión, se analiza la estructura productiva y situación laboral, y se revela que el desempleo y la precariedad afectan mayoritariamente a los jóvenes e impacta más en las mujeres jóvenes. En la segunda sección, se analizan las percepciones de los jóvenes, tanto de aquellos con poca experiencia laboral como la de los jóvenes que ya han trabajado. Finalmente, sobre la base de los resultados de la investigación, se presentan pautas para políticas, programas y proyectos de fomento a la inserción laboral de los y las jóvenes.

Palabras clave: jóvenes, empleo, políticas públicas.

1 Este artículo se realizó en el marco del proyecto “Integración de jóvenes al mercado laboral (GER/03/099)”, ejecutado por la CEPAL, en conjunto con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y financiado por el Ministerio de Cooperación Económica de Alemania. En Quito, la investigación se realizó en convenio con FLACSO-Sede Ecuador. Parte de este artículo se encuentra en Martínez, L. (ed.), *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*, FLACSO-Sede Ecuador, Quito, 2006.

2 Profesora - investigadora de FLACSO-Sede Ecuador.

3 Profesora - investigadora asociada a FLACSO-Sede Ecuador.

Introducción

El “trabajo”, como muchos autores lo han señalado, entre ellos André Gorz, es una actividad de la esfera pública demandada, definida y reconocida como útil y, por esto mismo, remunerada. El trabajo constituye uno de los factores más importantes de socialización y es a través de él que tenemos una existencia e identidad sociales.

Pero esta concepción del trabajo no es homogénea en la sociedad. Es la modernidad la que va a la par con una “sociedad de trabajadores” establecida a partir de la relación salarial, la misma que ha sido caracterizada fundamentalmente en los trabajos de R. Castel (1997) o A. Gorz (1988). Paralelamente, el trabajo se concibe también como “oficio” para los artesanos, como “actividad productiva” para los cuentapropistas, o como relación de servidumbre, en el caso de gran parte del trabajo doméstico.

En este artículo, se da la palabra a los jóvenes con el objetivo de conocer sus justificaciones y los nuevos sentidos que construyen en torno al trabajo, pero también al desempleo, la exclusión, la precariedad. La información proviene de ocho grupos focales realizados en Quito a fines de 2004, en los que participaron 58 jóvenes cuyas edades fluctuaban entre los 14 y 32 años⁴. El trabajo de campo fue realizado por investigadores de FLACSO-Sede Ecuador⁵. Agradecemos a todas las personas e instituciones que posibilitaron la realización de este estudio y, de manera especial, a los jóvenes que participaron en los grupos focales.

Los resultados de esta investigación se presentan en tres secciones. Primeramente, se analiza la estructura productiva y situación laboral y se revela que el desempleo y la precariedad afectan mayoritariamente a los jóvenes de entre 18 y 29 años e impacta más en el grupo de mujeres. Las estrategias personales para enfrentar estos contextos incluyen la posibilidad de migrar fuera del país. En la segunda sección, se analizan las per-

4 Los cuatro grupos A incluyeron a jóvenes con poca o ninguna experiencia laboral, con representación de género y de distintos niveles educativos: desde aquellos con estudios primarios incompletos (A1) hasta aquellos que contaban con un título post secundario (A4). Los cuatro grupos restantes estuvieron conformados por jóvenes adultos con experiencia laboral de entre 5 y 10 años, desde aquellos con poca educación (B1) hasta aquellos con estudios superiores (B4).

5 Vanesa Calvas, Ana Esteves, Gonzalo Rodríguez, Vanesa Rodríguez, Nancy Valdivieso, Iván Zambrano.

cepciones de los jóvenes. Aquellos con poca o ninguna experiencia laboral perciben mayores exigencias del mercado de trabajo, algunas de las cuales parecieran contradictorias como la necesidad de ser joven y contar con experiencia previa. Luego, a partir de las opiniones de jóvenes con experiencia laboral, se elaboran trayectorias laborales tipo. En la última sección, se presentan pautas para políticas, programas y proyectos de fomento a la inserción laboral de los y las jóvenes sobre la base de los resultados de esta investigación.

Estructura productiva y situación laboral.⁶

Características generales de los jóvenes en Quito

Los jóvenes de entre 18 y 29 años constituyen el 21,6 % de la población de Quito y representan el 30% de la población económicamente activa (PEA). En lo relativo a su participación en el sistema educacional, el 34,6% se encontraba asistiendo a un establecimiento de educación, en el año 2004. El 55,3% de la PEA juvenil quiteña culminó la educación secundaria, porcentaje que disminuye drásticamente en la educación superior, donde cae a 21,6%. Si bien el acceso a la educación ha mejorado en el curso de las dos últimas décadas, más de un quinto (21,4%) de la PEA juvenil cuenta únicamente con educación primaria y existe aún un 1,1% que no tiene ningún nivel de instrucción (EEU, 2004). Este hecho segmenta el mercado laboral: “Con la globalización un cambio importante es que los trabajos mejores remunerados ...se deben mucho al conocimiento, a la educación... Estos trabajos están limitados a una minoría...” (Cevallos).

La educación en su conjunto es fuertemente cuestionada por los informantes calificados, tanto a nivel básico y medio como superior. Varios aludieron a la baja calidad de la educación y a su poca relevancia en cuan-

6 La elaboración de esta sección se basa, por un lado, en entrevistas a informantes calificados (ver lista en el anexo 1). Por otro lado, se utilizaron dos fuentes principales de datos estadísticos: 1) Censo de Población y Vivienda – INEC, 2001, SIISE Versión 3.5, para los datos generales sobre la estructura laboral de Quito; 2) Encuesta de Empleo Urbana (EEU) del mes de agosto de 2004, realizada por el Banco Central del Ecuador y FLACSO-Sede Ecuador, para contar con datos del grupo de edad entre los 18 y 29 años.

to a las exigencias del mercado: “La poca coordinación entre el sector educativo y el productivo originan el desfase entre oferta y demanda” (Miño).

Desempleo, subempleo y migración

El disponer de un empleo estable y de buena calidad es una dimensión esencial de la calidad de vida de las personas. Tanto el desempleo como el subempleo se han incrementado durante la última década. Este problema es estructuralmente más agudo entre los jóvenes y las mujeres, lo que refleja una mayor precariedad y exclusión en su inserción laboral.

Los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad representan el 45,7% del total de desempleados. Mientras que la tasa de desocupación general en agosto de 2004 era de 10,5%, la de los jóvenes entre 18 y 29 años alcanzaba 16%; la desagregación por sexo revela que las mujeres jóvenes tienen mayores niveles de desocupación que los hombres (EEU, 2004).

	Total	Hombres	Mujeres
10-17 años	13,1%	16,8%	11%
18-29 años	16,0%	12,3%	21%
30-44 años	9,4%	3,4%	16%
45-59 años	5,8%	3,2%	11%
60 años y más	4,1%	6,3%	
Total	10,5%	6,4%	16%

Fuente: Encuesta de Empleo Urbana. Agosto, 2004

Los informantes calificados pusieron énfasis en el bajo nivel de demanda de mano de obra, así como en los problemas que la situación de desempleo genera en los jóvenes: “La juventud desempleada sufre crisis de desmotivación y se une generalmente a pandillas..., donde los actos delictivos son una posibilidad de conseguir ingresos para satisfacer sus necesidades básicas” (Miño).

Muchos son los obstáculos que los jóvenes deben enfrentar para su inserción en el mercado laboral. La principal dificultad es, sin duda, la falta de experiencia previa; otra, sobre todo en el caso de las mujeres, es la exigencia de buena presencia, que denota, inclusive en ciertos casos, discriminación y racismo: “Todo el mundo le pide experiencia, y esa experiencia no se la gana a nivel universitario, porque no hay ese vínculo realidad - educación” (García). “Todavía no puedes ver muy comúnmente, te cito un ejemplo, en los bancos, una mujer morena, negra, una mujer indígena, ... las mujeres tienen que cumplir con ciertas condiciones estéticas de belleza y... no se ha podido superar eso” (Quispe).

El análisis de los datos de desempleo debe tener en cuenta el fenómeno de la migración, tanto el de la emigración de los ecuatorianos hacia Europa o Estados Unidos como la inmigración desde países vecinos y últimamente de asiáticos hacia nuestro territorio, lo cual ha modificado considerablemente la situación del mercado de trabajo. “Yo creo que ha creado un espejismo... porque en efecto, si se ven las cifras, no subió tanto el desempleo juvenil,... porque la gente se fue, que si no había esa ola migratoria, las cifras eran radicalmente otras...” (García).

En efecto, una de las estrategias utilizadas por las familias para enfrentar la crisis de 1999, reflejada en la quiebra bancaria y el posterior proceso de dolarización, fue la emigración internacional. En el año 2003, la migración afectó al 19,1% de las familias de Quito. La mayor proporción de emigrantes se concentra en el grupo de 20 a 29 años y en el de 30 a 39, ya que son los que tienen mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral de los países de destino (Martínez, 2004).

Entre los problemas generados por la migración, los entrevistados explicaron que la falta de los padres y la presencia del dinero (remesas) están exacerbando el consumismo y provocan problemas sociales. Otros indican que los jóvenes deben asumir mayores responsabilidades familiares y hay quienes eventualmente invierten los fondos recibidos.

De forma paralela, y principalmente a raíz de la dolarización de la economía, el Ecuador también se ha convertido en un país de acogida a migrantes. Ciertos informantes enfatizaron que la inmigración de colombianos, peruanos y chinos incide directamente en el mercado laboral de los jóvenes, exacerbando la competencia por los pocos puestos existentes.

Esto genera conflictos e incluso un clima de cierta xenofobia. Adicionalmente, debido a la necesidad, muchos profesionales colombianos y peruanos ofrecen su mano de obra por un menor salario, empujando los sueldos a la baja. Esto también revela la situación de precariedad y explotación en que se desempeñan los migrantes. "...si vemos en algunos centros comerciales se ven anuncios que dicen solo contrato vendedores colombianos..." (García). "...mire usted, aquí se le paga a un albañil de 200 a 280 dólares la semana, ellos cobran 80, 100 dólares. Hay una diferencia monstruosa, y eso significa que están desplazando a nuestra mano de obra" (Albán).

Otro problema relevante del mercado laboral se refiere a las altas tasas de subempleo⁷, las mismas que, entre 1988 y 2001, pasaron de 36% a 49% de la población ocupada de Quito (SIISE 3.5, 2001). Con la dolarización de la economía, el sector formal ha sido afectado por serios problemas de competitividad y ha perdido protagonismo en la generación de empleo a favor del sector informal. Además, existen pocas oportunidades para mejorar la situación dentro del sector informal, no hay acceso al crédito y esta situación es aún más difícil en el caso de los jóvenes. "...la gente tiene iniciativas de hacer cosas, el tema es que hay una gran limitante frente al tema del crédito...no somos [los jóvenes] sujeto de crédito para nada" (Quispe).

La tendencia a la precarización del mercado de trabajo podría evidenciar una mayor utilización de las formas flexibles de contratación, resultantes de las reformas a la legislación laboral: la autorización para el funcionamiento de las empresas privadas de colocación o de "tercerización" (1998) y la introducción de los contratos por horas (2000). Los informantes enfatizaron en que la utilización de estos mecanismos de contratación está provocando un deterioro de las condiciones laborales, particularmente en el caso de los jóvenes: "Muchos son sobreexplotados, de hecho las leyes ecuatorianas están yendo para explotarte más,... Se aprobó el contrato por horas, eso quiere decir no seguros, no beneficios de ley, hay tercerizadoras de trabajo" (Cevallos).

Otra evidencia del deterioro general de la calidad del empleo es la reducción en 15 puntos porcentuales de la PEA de Quito, afiliada al Ins-

7 Incluye a los informales y a los subempleados, visibles e invisibles, del sector moderno.

tituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la cual pasó del 53% en 1988, al 38% en el año 2001 (SIISE 3.5, 2001). Según la encuesta de empleo, la PEA juvenil desprotegida alcanza el 66,3%. La precariedad afecta principalmente a las personas con bajo nivel de educación y está presente en casi todas las ramas de actividad, especialmente en la construcción y el servicio doméstico.

Estructura productiva

El sector que más capta jóvenes de entre 18 y 29 años es el del comercio donde se inserta el 23,6% de la PEA juvenil. Le sigue, en orden de importancia, la industria manufacturera que absorbe al 17% de esta mano de obra. Los hombres jóvenes trabajan mayoritariamente en actividades manufactureras, de construcción, industria, transporte e inmobiliarias; mientras que las mujeres dominan en las ramas de enseñanza y servicio doméstico (EEU, 2004).

La estructura productiva por categorías de ocupación muestra que el sector privado es el que brinda mayores oportunidades para los jóvenes, ya que el 72,6% de estos son asalariados de dicho sector. Así, la mayor proporción de los empleados privados (40,7%) tiene entre 18 y 29 años (EEU, 2004). Esta preferencia de los empresarios por los jóvenes podría estar asociada a factores tales como:

- Los mejores niveles de escolaridad de los jóvenes en comparación con las generaciones anteriores.
- Cierta experiencia laboral.
- Características positivas asociadas a la juventud, tales como la vitalidad, la mayor adaptabilidad y la capacidad de aprender.
- También podría explicarse por el hecho de que, al ser joven y con poca experiencia, los empresarios les pagan menos.

“Las potencialidades de la juventud [son] la energía, las ganas y la capacidad de formación que poseen” (Viteri). El 12% de los jóvenes trabaja por cuenta propia; un 7% lo hace como empleado doméstico y un 3,5% pertenece al grupo de trabajadores no remunerados. El porcentaje de mujeres jóvenes no remuneradas es más de tres veces superior al de los hombres. Finalmente, un importante grupo de mujeres (16,5%) pertenece a la categoría de empleada doméstica, la cual es irrelevante en el caso de los hombres. El bajo porcentaje de empleados públicos jóvenes (menos de 5%) refleja la pérdida de protagonismo del Estado como ente creador de empleo (EEU, 2004).

Si consideramos la estructura de la PEA juvenil según grupo ocupacional, tenemos que el 23,5% son trabajadores no calificados, lo que revela que un alto porcentaje de jóvenes se inserta en empleos de baja remuneración que requieren escasa tecnificación y poca preparación. El análisis de la distribución según sexo, en los grupos ocupacionales, revela ciertas diferencias notorias. Las mujeres jóvenes se vinculan mayoritariamente a trabajos que requieren habilidades intelectuales (empleadas de oficina, profesionales científicas e intelectuales), mientras que, en mayor proporción, los hombres se desempeñan en labores que requieren de destreza física (oficiales operarios y artesanos, operarios de instalaciones y maquinaria).

Grupo de ocupación por sexo: jóvenes 18-29 años			
Grupo de ocupación	18-29 años		
	Total	Hombre	Mujer
Miembros del poder ejecutivo, legislativo y administrativo	3,2	3,3	3,2
Profesionales científicos e intelectuales	7,3	4,1	11,8
Técnicos y profesionales de nivel medio	7,8	8,3	7,2
Oficinistas	9,7	5,1	16,2
Trabajadores de los servicios	25,9	27,7	23,5
Agricultores y trabajadores calificados	0,9	1,5	
Oficiales operarios y artesanos	16,4	21,3	9,5
Operadores de instalaciones y maquinaria	5,2	7,3	2,2
Trabajadores no calificados	23,5	21,5	26,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Empleo Urbana. Agosto, 2004

En agosto de 2004, el salario mínimo legal (SML) fue de USD 137,9. El 24% de la PEA de Quito recibía un salario igual o inferior al SML, mientras que, en el caso de la PEA juvenil, este porcentaje alcanzaba el 32,4%. Entre los jóvenes existe un mayor porcentaje de mujeres que perciben menos del salario mínimo legal que de hombres: 45,2% y 24,7%, respectivamente (EEU, 2004). Si consideramos el nivel de educación, vemos que el porcentaje de jóvenes que perciben una remuneración igual o inferior al SML varía de 72,8% para aquellos sin instrucción, a 12,1% para los jóvenes que cuentan con educación superior y de postgrado, lo que indica que el nivel de educación determina mejores oportunidades de empleo.

Percepciones de los jóvenes

Jóvenes sin experiencia laboral⁸

Los jóvenes perciben, de manera generalizada, que el mundo del trabajo es extremadamente competitivo. Se exige un alto nivel educativo y se demanda, a la vez, ser joven y contar con experiencia. Obtener el primer trabajo en este contexto es bastante difícil. Asimismo, perciben la desventaja de ser joven, cuando los contratantes aprovechan la oferta de trabajadores para pagarles menos, justificándolo con el argumento de que no poseen experiencia. La inestabilidad del mercado de trabajo es también un factor de preocupación, así como la amenaza de falta de empleo para los más viejos: “... ahora la gente busca gente más joven, porque saben que a ellos les pueden pagar menos y van a trabajar con más decisión... te explotan más” (A2). “... porque uno cuando firmaba algo uno ya sabía cuantos meses tenía para trabajar seguro, ahora por cualquier cosa lo pueden mandar botando...” (A1).

La estabilidad marca, según los jóvenes, la diferencia entre el trabajo en el sector público y el privado. Sugieren que en el sector público se brinda mayor estabilidad y ofrece más ventajas. “Me parece que hay dos tipos de empresas, la pública y la privada. Y la diferencia más notable es que en la pública... tienes tu sueldo fijo, tus beneficios y tu seguro de vida. En la privada... si no trabajas una hora te la descuentan, entonces es más presión...” (A2).

⁸ Agradecemos la valiosa asistencia de Gonzalo Rodríguez para la realización de esta sección.

Las ideas sobre lo que es un buen trabajo varían entre estratos socio-educativos. Los jóvenes de niveles medios y altos esperan estabilidad, que las actividades les agraden, salarios atractivos y reconocimiento por su aporte. Los jóvenes de menor nivel socioeducativo esperan, principalmente, ser tratados con respeto y no ser explotados. "... un trabajo en el que te sientas contento y que tengas un buen sueldo... lo que yo busco sería que, a través de tu realización laboral, ganarte una identidad" (A3). "...Que nos respeten, que paguen lo que es, que nos traten bien" (A1).

Por otra parte, los jóvenes piensan que, para poder emprender algo propio, es necesario primero ganar experiencia y vínculos en un trabajo asalariado, así como ahorrar para poder invertir luego. Un trabajo independiente constituye el ideal de la mayor parte de jóvenes entrevistados. "Todas las personas quieren tener su negocio propio... entonces lo que haces en tu trabajo asalariado dependiente lo vas invirtiendo en lo independiente" (A2).

A pesar de que el nivel de experiencia es percibido como una fuerte barrera en la entrada al mercado laboral, y a pesar de las críticas al sector educativo, los jóvenes de diversa situación socioeconómica valoran la educación. Se considera la educación como posibilidad de promoción social, al mismo tiempo que puede ser un factor de discriminación, por el que los empleadores excluyen a postulantes de determinadas universidades y/o colegios. A pesar de todo, la educación es vista también como factor de autosatisfacción, aunque pueda no servir para mejorar sus ingresos. Además, en el contexto de la flexibilidad laboral, los jóvenes se dan cuenta de que hay que formarse y capacitarse constantemente para estar en condiciones de someterse continuamente a la búsqueda de un nuevo trabajo y a los acelerados cambios tecnológicos. El mercado laboral parece haberse transformado en un escenario de sucesivas y frecuentes pruebas. "...ahora ya no sólo necesitas mejorar tu trabajo, sino mejorar tus conocimientos cíclicamente para no atrasarte y poder seguir produciendo, sino te estancas" (A2).

Contar con experiencia en trabajos prácticos se percibe también como una forma de mejorar las condiciones de ingreso al empleo. La experiencia laboral en los jóvenes de niveles socioeconómicos medios y altos es vista como muy positiva, dado que esas actividades ejercerían un cierto papel disciplinador al imponerles responsabilidades, reglas y horarios, y también al

proporcionarles satisfacción de recibir ingresos propios y la posibilidad de acercarse a realidades desconocidas. "Te enseñan a ser responsable porque siempre en un trabajo te ponen leyes, horario... y a manejar mejor el tiempo..." (A3). "A mí me ayudó muchísimo el trabajo en la ONG, es como que me ayudó a realizar, a ver realidades diferentes..." (A2).

Por el contrario, los y las jóvenes de menores recursos describen experiencias laborales insatisfactorias, ya que implicaron largas jornadas, trabajos pesados y muy mala remuneración. Esto les ha generado una visión más pesimista sobre las perspectivas futuras.

Por otra parte, es muy marcado el hecho de que para conseguir trabajo hay que recurrir a los conocidos, amigos, parientes, y, en general, a lo que se conoce como "palancas". El periódico y la internet constituyen alternativas secundarias. Asimismo, a los jóvenes les parece importante la apariencia personal al momento de acudir a una cita para pedir trabajo. "... buscar amistades en el lugar que quieres trabajar (...) o sea, palancas, como se dice, es lo mejor para conseguir trabajo..." (A2). "...digamos vas a pedir trabajo, no puedes ir así como recién levantado, tienes que ir bien vestido, hablar bien, dar una buena impresión..." (A3).

La relación entre jóvenes y adultos parece contradictoria al momento de insertarse laboralmente. Los jóvenes dicen que a veces les ayudan, pero en otras ocasiones les discriminan por ser jóvenes. "Sí, cuando ingresé a una ONG por palanca, sentí la experiencia de la discriminación por la edad, decían esta guagüita qué le va a interesar y todo lo demás y casi no me cogen" (A2). "...los mayores suelen apoyarte aunque depende de la gente, porque hay gente que te dice te voy a ayudar a conseguir, pero hay otros que te dan a entender que les estás quitando el trabajo a otra persona que todavía necesita mantener a sus hijos..." (A3).

Trayectorias laborales de jóvenes con experiencia laboral⁹

Los jóvenes insisten en que actualmente es imprescindible ser flexibles y adaptarse a los cambios, especialmente en cuanto a aspiraciones salariales

9 Agradecemos los valiosos y fundamentales aportes de Vanesa Rodríguez a esta sección.

y a funciones dentro de las empresas. Todos mantienen la esperanza de mejorar en el futuro a través de la adaptación al mercado, pero hay marcadas diferencias en las estrategias con las que esperan alcanzar dicha meta. Los jóvenes que viven en las calles no tienen una idea clara de qué hacer para alcanzar sus sueños que incluyen tener casa propia, buen sueldo y un trabajo estable. Para los demás, el estudio constituye el factor más importante en la realización de sus anhelos.

Durante sus trayectorias laborales, otro tema recurrente es la experiencia de la discriminación. Las jóvenes mujeres dijeron sentir mayor discriminación en relación a los hombres. Comentaron que en los trabajos es fundamental tener buena presencia, y que eso incluye no sólo la vestimenta, sino el aspecto físico. Las mujeres afroecuatorianas e indígenas dijeron sentirse triplemente discriminadas; primero por actitudes racistas, luego por ser mujeres y finalmente por ser jóvenes.

A partir de las entrevistas, y de manera posterior a ellas, se trató de identificar tipos de trayectorias que permitieran sintetizar la diversidad de situaciones¹⁰ experimentadas por los jóvenes: i) buscar trabajo una vez terminada la universidad; ii) estudiar y trabajar al mismo tiempo; iii) trabajar desde niño/a y estudiar más tarde; iv) vivir y trabajar en las calles sin estudiar.

Poder estudiar sin tener que trabajar antes de concluir los estudios universitarios es, sin duda, un privilegio. Sin embargo, la falta de experiencia constituye una barrera de entrada al mercado laboral, y obtener el primer trabajo puede ser una tarea bastante difícil. A esta problemática se suma el hecho de que las clases medias sufrieron el impacto de la crisis bancaria en 1999; sus padres perdieron parte de los ahorros y, en algunos casos, también el trabajo debido a la quiebra de pequeñas empresas y a la reducción del Estado; son hogares que vieron rápidamente deteriorarse su nivel de vida. “A uno le bajan los ánimos cuando va a buscar trabajo y le piden experiencia. Si nos cierran las puertas para trabajar, ¿cómo vamos a tener experiencia?” (B3). “...yo me había graduado recién en contabilidad y me sentí muy emocionada porque empezaba a trabajar en un momento en el que la situación de mis padres era bien grave” (B4).

10 Siguiendo a L. Boltanski y L. Thévenot (1991) preferimos interpelar las situaciones y no los actores, individuos o personas.

Múltiples son los obstáculos que enfrentan los jóvenes en su búsqueda. Primeramente, encuentran un desfase entre la teoría aprendida en las aulas universitarias, y la práctica. En los lugares de trabajo, sus colegas más antiguos tampoco les ayudan pues, según los jóvenes, los ven como sus competidores; aunque también resaltan el hecho de que los adultos pueden convertirse en las “palancas”, sin las cuales sería más difícil obtener un puesto de trabajo. A pesar de las dificultades de ingreso al mercado laboral, una vez que adquieren experiencia, estos jóvenes se sienten respaldados por sus títulos académicos, para escoger y cambiar de trabajo cuando encuentran mejores perspectivas o se sienten desmotivados. “... se pueden presentar buenas carpetas pero no se les da la oportunidad porque hay estos padrinzagos...” (B4). “Creo que se choca bastante por la edad. Muchas veces las personas tienen experiencia y no están dispuestas a enseñar. No siempre ayudan...” (B3).

Este grupo de jóvenes fue el más crítico con respecto a su propia situación, la del país y sus instituciones. Piensan que la situación económica del país influye directamente en el sector privado, mientras que la situación política marca los tiempos en el sector público. Y aunque observan que en los dos sectores se requiere de las denominadas “palancas”, perciben al sector público como garante de estabilidad laboral.

Algunos jóvenes comienzan a trabajar desde que se encuentran cursando estudios secundarios o universitarios, generalmente con el propósito de financiarse sus estudios y ayudar a sus padres, o simplemente para adquirir experiencia. Reconocen que en esta situación deben duplicar sus esfuerzos y que, generalmente, los estudios pasan a constituir una segunda prioridad. El hecho de ser joven parece haber sido el principal obstáculo en sus primeros trabajos. “La primera vez que trabajé yo debí trabajar porque me obligaron, estudié hasta tercer curso entonces tenía que sacar el bachillerato yo sola...” (B3).

Los jóvenes observan que en las empresas no se da mucha importancia a la formación sino a factores secundarios como la presentación o la foto: “...lo primero que se veía en las carpetas era de qué universidad procedía, después veían notas, después la foto y después que pasaba todo eso, recién cogían las pruebas psicológicas... y de ahí hacían el famoso concurso de méritos... ¿Qué méritos? Si ahí ya había barajado a todo mundo” (B4).

Además estos jóvenes sienten desconfianza de las empresas colocadoras, porque afirman que se suelen demorar mucho tiempo en conseguirles un trabajo y, cuando lo hacen, les retienen parte del sueldo.

Algunos jóvenes habían abandonado sus estudios para trabajar, presionados por la difícil situación económica de sus familias de origen. Los jóvenes indígenas, por su parte, se ven obligados abandonar sus estudios, dado que el trabajo está estrechamente ligado a la vida y constituye parte del aprendizaje que comienza desde que son niños. Estos jóvenes retomaron sus estudios más tarde, cuando sintieron la necesidad o la importancia de ellos. “La primera vez lustraba. Cuando tuve 10 años empecé a trabajar porque mis padres dijeron que no alcanza porque tuvieron dos hijos...” (B2). “Para coger los buses, para eso me ha servido (...) para leer” (B1).

Los peligros de la calle fueron los principales problemas que tuvieron que enfrentar al inicio siendo pequeños y tratando de trabajar. Más adelante, la falta de educación constituyó el principal obstáculo para mejorar sus condiciones de trabajo. Asimismo, dicen que no sólo se necesita estudiar, sino también de la ayuda de terceros o “palancas”. Entre estas últimas, se incluye a las fundaciones, las mismas que a veces ofrecen mecanismos de ayuda y la posibilidad de promoción laboral y social. “A veces sí tengo problemas porque en la calle hay todo tipo de personas... Me han hablado, me han insultado, pero no me han pegado” (B2).

Siendo todavía niños/as, veían el trabajo no como una opción, sino como una obligación. Acompañaban a sus padres o hermanos desde pequeños y –sin saber muy bien cuándo– se encontraban ya trabajando. Desde niños, algunos huyeron de las casas de sus padres e hicieron de la calle su hogar y, en ocasiones, de la droga su refugio. Estos jóvenes frecuentemente tienen problemas con la Policía, que trata de desalojarlos de los lugares públicos, y especialmente de aquellos que son de interés turístico. “¿Mi primer trabajo? Nada, en limpiezas desde los catorce años, de ahí nada, desde pequeño solo en la calle nomás” (B2). “Me gastaba en las fundas, yo estaba peladito, yo no sabía que eso era malo” (B1). “¿Lo feo? Que molesten los policías” (B1).

Una de las estrategias que tienen para mejorar sus condiciones de vida es acudir a albergues o fundaciones en donde suelen proporcionarles comida, ofertas de capacitación y también contactos para trabajos que no

requieren especialización ni experiencia. Una de las posibilidades de ascenso socioeconómico para estos jóvenes es ser futbolista. “... esa señora nos regaló a cada uno 5 dólares... y dijo que nos vayamos a esa Fundación y nos dio de comer...” (B1). “Yo quisiera, cuando sea futbolista, ganar plata, pero apoyar a mi mamá siquiera con una cosita, tener mis cositas, como una casa así normal ya, sólo eso nomás quiero...” (B1).

Conclusiones e implicaciones de los resultados para políticas, programas y proyectos de inserción laboral de los jóvenes

Esta sección trata de aportar con pautas, las mismas que se han recogido para la elaboración de políticas, programas y proyectos que, respondiendo a la heterogeneidad de los grupos juveniles urbanos de Quito, contribuyan a fomentar y mejorar su inserción laboral. Éstas recogen las opiniones de los mismos jóvenes, así como de los informantes calificados.

A continuación, se plantean cinco ejes de política interdependientes y complementarios entres ellos. De hecho, la buena calidad y la pertinencia del sistema educativo, si bien son deseables para fomentar la inserción de jóvenes al mercado de trabajo, no son suficientes, ya que un mercado laboral deprimido no puede tener capacidad para captar excelentes técnicos y profesionales, provocando, de todas maneras, una devaluación de esas formaciones. En este sentido, es importante también el impulso a los sectores productivos y un adecuado marco de desarrollo nacional. El apoyo a las iniciativas productivas de jóvenes puede verse también frenado por el desarrollo de los mercados. Según diversos estudios, la tasa de mortalidad de nuevos proyectos es elevada. La capacitación complementaria y/o continua se potencia a partir de una buena formación inicial, y encuentra razón de ser únicamente al servicio de actividades concretas, pues, de lo contrario, corre el riesgo de convertirse en una inversión sin retorno. Finalmente, el mejoramiento de la información disponible para los jóvenes, sobre trabajo y educación, puede orientarles para que tomen mejores decisiones o, al menos, para que tengan más en cuenta los costos y riesgos de sus propias elecciones. El siguiente orden ha sido planteado con una lógica de lo más

general –y por esto más difícil de incidir– hacia lo más particular e instrumental.

Mejorar las relaciones entre mundo del trabajo y sistema educativo

Un aspecto en el que coinciden los jóvenes es en que la educación es fundamental para acceder al mercado de trabajo. No obstante, los jóvenes de bajos recursos económicos no tienen las posibilidades de dedicarle la prioridad necesaria. En este sentido, tres aspectos merecen particular atención: la permanencia en el sistema educativo, la calidad de la formación, y la difícil relación entre educación y mercados laborales. En este contexto, es importante impulsar y reforzar:

- Las políticas estatales que promueven la permanencia dentro del sistema escolar de los niños y adolescentes de escasos recursos, en el marco de la universalización de la educación básica y, en esta línea, los programas de becas a través de transferencias financieras.
- Los programas que promueven la reinserción de los jóvenes que han abandonado el sistema educativo, a través de una mayor flexibilidad en el currículo y los horarios.
- Las políticas de universalización de la educación media, aprovechando nuevos recursos de enseñanza a distancia y cursos suplementarios que garanticen agilidad, calidad y cobertura.

Una preocupación frecuentemente expresada por los jóvenes y los informantes calificados es la baja calidad de la educación, especialmente de la educación pública. Al momento de competir por una plaza de trabajo, no sólo se toma en cuenta la experiencia, sino también la universidad de procedencia; las universidades privadas tienen la preferencia de los empleadores. Asimismo, existen preocupaciones por la proliferación de unidades educativas que ofrecen títulos que no cuentan con autorización legal. Es

necesario apoyar aquellas políticas del sistema educativo que permiten asegurar mínimos de calidad:

- Aplicación, seguimiento y evaluación de los resultados e impactos de la reforma curricular de la educación básica (1996).
- Impulso a la reforma pendiente de la educación media.
- Apoyo a la regulación de la oferta académica de universidades y escuelas politécnicas, a través de las instituciones ya existentes que cumplen este papel.

Entre los jóvenes que tienen acceso al sistema formal de educación, principalmente aquellos que cursan la universidad, se observa una preocupación por la falta de experiencia laboral, así como por el desfase entre los estudios y la realidad laboral. En este sentido, una de las demandas de los jóvenes es que la educación propicie dicha experiencia y acercamiento al mercado laboral, proponiendo modalidades duales que incorporen pasantías en sus programas académicos.

- Los gobiernos locales podrían manejar fondos de subasta anual para proyectos educativos, con el propósito de alentar las actividades de acercamiento entre colegios y universidades con los mercados de trabajo.

Introducción de estímulos destinados a la generación de empleo para jóvenes

La tasa de desempleo juvenil es seis puntos porcentuales más elevada que la del promedio de Quito. Este problema afecta, principalmente, a las mujeres jóvenes. En este sentido, toda política que tiende a mejorar el nivel de empleo repercute también, de manera positiva, en los jóvenes. Adicionalmente, se sugieren algunas políticas específicas que podrían tener una mayor incidencia a partir de gobiernos locales:

- Estimular el voluntariado juvenil en entidades de interés de la comunidad.
- Institucionalizar y reglamentar las pasantías de duración determinada de jóvenes –máximo un año– que concluyen la educación media y superior y se encuentran en búsqueda de trabajo.
- Diseñar un sistema de incentivos para las empresas que contraten a jóvenes, especialmente a mujeres.
- Diseñar un esquema de becas laborales al servicio de gobiernos locales para jóvenes, por tiempo determinado, no mayor a un año.
- Fomentar la agroindustria y el apoyo a la producción artesanal para enfrentar los problemas de la migración campo-ciudad.

Apoyo a iniciativas productivas de jóvenes

Actualmente, resalta el carácter emprendedor de algunos jóvenes. En esta perspectiva, se sugiere apoyarlos disminuyendo los obstáculos relacionados con la falta de financiamiento. El crédito productivo se inscribiría en el marco de estrategias laborales de trabajo independiente, preferidas por gran parte de los jóvenes.

- Los gobiernos locales podrían organizar concursos, en los cuales los jóvenes puedan presentar sus propuestas de proyectos, recuperando la idea de “Jóvenes empresarios del Ecuador”.
- Asimismo, se podrían abrir líneas de crédito específicas, con fondos de la banca nacional de desarrollo, para financiar el capital semilla de iniciativas productivas a tasas preferenciales y con requisitos asequibles, para que los jóvenes puedan ser sujetos de crédito.

Dispositivos de capacitación complementaria y/o continua

Diversos puntos de partida en la escolaridad de los jóvenes, así como escenarios de trabajo flexibles que requieren de sucesivas pruebas, obligan a llevar a cabo una actualización a través de capacitación complementaria y/o continua, con el propósito de mejorar su nivel de “empleabilidad”.

Para dar una respuesta adecuada a estas necesidades, hace 37 años se creó en el país el Sistema Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SE-CAP), adscrito al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, pero con autonomía administrativa y financiera. Se podría aprovechar su infraestructura y posicionamiento en determinadas áreas de capacitación y fortalecerla en otras para que pueda adecuar su oferta a los nuevos requerimientos de los mercados laborales. Estos servicios podrían complementarse con los de otras instituciones públicas o privadas que puedan responder a una demanda más flexible, con el propósito de ofrecer un amplio abanico de oportunidades de capacitación a los y las jóvenes:

- Programas de capacitación en oficios, acompañados de pasantías laborales y apoyo a la inserción: orientado a jóvenes de mayor edad que están desempleados o cuentan con empleos precarios y tienen bajo nivel educativo (primaria).
- Programas de capacitación en iniciativas productivas, en alianza con universidades u organizaciones no gubernamentales, a través de los cuales se ayude al joven a concretar planes de negocios y presentarlos a una instancia de financiamiento. En el marco de este programa, se podría elaborar una base de datos sobre productos, procesos productivos y mercados, para lo cual podrían establecerse redes de información con otras instituciones que ya ofrecen estos datos (por ejemplo, con la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, CORPEI).
- Programas de mejoramiento de habilidades a través de financiamiento a la demanda, para que, por medio de bonos, los jóvenes puedan acceder a programas especializados, por ejemplo en idiomas, técnicas productivas específicas, computación, nuevas tecnologías, etc.

Pantallas de información a nivel local¹¹

La información es un factor determinante para una buena decisión, así como para propiciar la eficiencia de los mercados al disminuir las asimetrías de información. En este sentido, se plantea que los gobiernos locales organicen oficinas de información para jóvenes –de fácil acceso personal y por Internet–, a través de las cuales se provean datos y se presten algunos servicios básicos, ligados a la inserción laboral:

- Información sobre oferta y demanda de empleo: que estas oficinas jueguen un papel de intermediación, suministrando información y brindando orientación para la búsqueda de empleo. Estos centros requerirán adecuados mecanismos de promoción, para lo cual se podrían utilizar medios de comunicación de amplia difusión, como la televisión o la radio.
- Información sobre formación universitaria. Anualmente se organiza en Quito la Feria “Conocer para Elegir” que contribuye a difundir la oferta universitaria. Esta información podría encontrarse a disposición permanente de los y las jóvenes.
- Información sobre programas de capacitación, y otras alternativas públicas y privadas.
- Información sobre actividades productivas para jóvenes, instituciones que dan apoyo, financian y realizan estudios de mercado, y sobre las dificultades y riesgos de emprender un negocio. Esto se relaciona con los programas señalados anteriormente.
- Asociaciones de jóvenes. Contar con redes extra escolares, por ejemplo a través de la participación en organizaciones juveniles, también puede ayudar a encontrar trabajo o, al menos, puede ser una actividad motivadora durante el período de búsqueda.

¹¹ La economía convencionalista introduce el concepto de pantallas de información como sistemas de ubicación que permiten la toma de decisiones en situación de incertidumbre (Gomez, 1996).

- Información y asesoría sobre derechos. Los jóvenes, especialmente las mujeres, al buscar trabajo se enfrentan a veces con maltrato y discriminación. Se podría proporcionar información y asesoría sobre derechos, tipos de contratación, papel de las tercerizadoras, etc.
- Servicios de apoyo a la consecución de un trabajo. Los y las jóvenes, especialmente de pocos recursos económicos, enfrentan problemas relativos a la exigencia de diversos documentos (récord policial, recomendaciones, hojas de vida, etc.) requeridos por los potenciales empleadores que obstaculizan su inserción laboral. En este marco, se pueden ofrecer estos servicios de apoyo.

Bibliografía

- Boltanski, L. y L.Thévenot (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- INEC / SIISE (2001). Censo de Población y Vivienda, Versión 3.5, Quito.
- FLACSO, Banco Central del Ecuador (2004). *Encuesta de Empleo Urbana (EEU) del mes de agosto de 2004*.
- Gomez, P.Y. (1996). *Le gouvernement de l'entreprise*. Paris: InterEditions.
- Gorz, A. (1988). *Métamorphoses du travail, Quête du sens: critique de la raison économique*. Paris: Galilée.
- Martínez, L. (2004). *La migración internacional en Quito, Guayaquil y Cuenca*. Quito: FLACSO / Banco Central del Ecuador.
- Martínez, L. (ed.), *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*, FLACSO-Sede Ecuador, Quito, 2006.
- Santiago Consultores Asociados, *Evaluación de políticas de inserción laboral de jóvenes*, Informe final, Chile.

Anexo 1: Lista de informantes calificados	
Institución	Persona entrevistada
Universidad Tecnológica Americana / Centro de Incubación Regional de Microempresas	Dr. César Augusto Lara
Coordinadora Política Juvenil	Dra. Pamela Quispe
Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central	Ec. Fabricio Cevallos
Gobierno de Pichincha, Unidad de apoyo a la producción	Ec. Edwin Miño
Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional	Dr. Fernando Albán Escobar
Iniciativa Emprendedora (ONG)	Director Ejecutivo Cristian Viteri
YES Global Alliance, Ecuador	Director Ejecutivo Oswaldo García

Trabalho infanto-juvenil é bom para quem?

Rosiléa Clara Werner

Resumo:

Pesquisa bibliográfica e de campo para caracterizar o trabalho infanto-juvenil no município de Medianeira – PR ? Brasil, localizado a 60 km da fronteira com a Argentina e Paraguai. A pesquisadora entrevistou as autoridades da cidade, diretores de escola, 733 pessoas responsáveis pelos domicílios e 386 crianças/adolescentes. Verificou a dificuldade das autoridades conceituarem o trabalho infanto-juvenil e de o identificarem no município. A pesquisa de campo mostrou que muitas crianças e adolescentes atuam no mercado informal de trabalho para contribuir com o sustento familiar, mas estão perdendo possibilidades educacionais e de cidadania.

Palavras chave: trabalho infanto-juvenil, trabalho, criança, adolescente.

Trabalho infante juvenil

O conceito dos limites etários da infância e da adolescência tem mudado historicamente na sociedade, bem como, os papéis desempenhados e aceitos socialmente para a infância e adolescência. Segundo o Estatuto da Criança e Adolescente “criança é a pessoa até doze anos de idade incompleto e adolescente entre doze e dezoito anos de idade”. Aqui nos referimos ao trabalho infante-juvenil para menores de 18 anos.

Os aspectos culturais, econômicos e sociais, aliados à ilegalidade e à impunidade, que cercam a questão do trabalho infante-juvenil no Brasil, têm se revelado como elemento dificultador do processo de enfrentamento para sua eliminação, o que requer uma série de ações articuladas entre o governo e a sociedade civil.

Segundo Facchini (2003) “o trabalho infantil é um crescente fenômeno mundial, principalmente nos países em desenvolvimento. As influências negativas do trabalho infantil na saúde, educação, comportamento e bem estar, acarretam grande impacto no futuro das crianças, como trabalhadores e cidadãos. Entre 10 e 17 anos, no Brasil, trabalham cerca de meio milhão”.

A partir dos anos 1980, devido às mobilizações de grupos sociais como: mulheres, jovens, crianças, idosos e negros, o Brasil conseguiu inúmeras conquistas em direção aos ideais democráticos e de cidadania, que foram consolidados na Constituição de 1988 e em leis complementares, como: lei n. 8.080 de 1990 – Lei Orgânica da Saúde, Lei n. 8.742, de 1993 ?Lei Orgânica da Assistência Social e a Lei n. 8.069 de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Um avanço que é importante ressaltar foi a inserção em lei do controle social e da participação dos usuários através dos Conselhos nas três instâncias (Federal, Estadual e Municipal).

Desde o início da colonização, houve uma certa preocupação com as crianças brasileiras, em especial as pauperizadas e abandonadas. Silva (1998), aponta cinco fases do pensamento assistencial brasileiro. O autor fala a respeito de uma postura político-científica e filosófica, que posteriormente traduziu-se em edição de leis e estabeleceu parâmetros para o tratamento e assistência à infância. Das cinco fases destacaremos quatro, que dizem respeito ao tema em questão.

A fase *Filantrópico-Higienista (1874-1922)*, caracteriza-se com a intensa imigração estrangeira para o Brasil. Nessa época, destacou-se o médico sobre o jurista, referente ao tratamento do amparo à criança.

A outra etapa, conhecida como *Assistencial (1924-1964)*, foi o período em que o primeiro Código de Menores (1927) foi aprovado. Houve a criação e regulamentação deste código, pelo Poder Judiciário, do Juizado de Menores, do Serviço Social do Menor e de todas as instituições auxiliares.

Na fase, *Institucional Pós-64 (1964-1990)*, ocorreu a criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor ? Funabem ? em nível federal (1964) e das unidades das Fundações Estaduais do Menor ? Febem. Aconteceu a implementação da disciplina militar dentro dos internatos, sendo que os ex-menores eram encaminhados para o serviço militar e para trabalharem em órgãos públicos.

A *Desinstitucionalização (1990 – até os dias atuais)* é a fase em que a Constituição Federal (CF) estabeleceu dispositivos legais com o intuito de inibir as arbitrariedades do Estado sobre o cidadão. A partir de então originou-se através do artigo 277 da CF, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que, além de prever uma política de atenção integral para a criança e adolescente, tratando-os como cidadãos em condições especiais de desenvolvimento em 1990, protegia toda “pessoa em fase de desenvolvimento”, até 18 anos de idade.

A criação do ECA, significou a transferência da tutela para a sociedade civil, através da criação dos *Conselhos Tutelares – órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Cada município teria pelo menos um Conselho Tutelar composto por cinco pessoas escolhidas pela comunidade.*

O ECA também estabelece a criação dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, que são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas. Há também, uma parcela de poder e responsabilidade por parte do Poder Judiciário, através da criação de juízos da infância e da juventude.

Dessa forma, verifica-se que, apesar de todas as conquistas adquiridas em leis referentes à criança e ao adolescente, o trabalho infante-juvenil

está bastante presente na sociedade brasileira. É um fenômeno crescente especialmente nos países em desenvolvimento.

Um ponto a ser destacado refere-se aos estudos da vida camponesa onde nos limites de suas pequenas e médias propriedades conservavam entre si fortes laços de vizinhança. A vida cotidiana destas pessoas era bastante árdua com dedicação exclusiva ao trabalho na terra. Existia carência tecnológica, baixa produtividade e falta de mão-de-obra, o que exigia que toda a família trabalhasse e isto dificultava o acesso das crianças às escolas, que também eram poucas e nem sempre adequadas ao meio rural.

Neste contexto, a criança desde muito nova, era educada no e para o trabalho. Tão cedo adquiria autonomia e realizava algumas tarefas na roça e em casa, aprendendo a compartilhar as obrigações cotidianas, incorporando o trabalho como valor primordial ao seu desenvolvimento.

Verifica-se então, que o trabalho infanto-juvenil foi incorporado historicamente pela cultura brasileira como “natural” e necessário ao projeto de vida e sobrevivência das camadas populares, visto que contribuiria para o processo de formação dos mesmos. Vale salientar que esse projeto teve apoio de diversos segmentos sociais como famílias, sindicatos, igrejas e outros.

Para Gomes (1997:138)

“O olhar da sociedade sobre este fato acaba reforçando esta imagem de-
storcida, na medida em que concebe o trabalho como importante para o
adolescente ‘aprender como é a vida’, levar a vida a sério. Estas concepções
se apresentam hoje através de expressões como ‘ocupar o seu tempo, tira-
lo da rua, tira-lo da marginalidade, aprender uma profissão, ‘ajudar a
família. Tais representações se manifestam em condutas e chegam a ser
institucionalizadas, através da criação de programas educativos, sob a
justificativa de promover políticas sociais redistributivas, que tendem a
atuar numa perspectiva meramente profissionalizante, constituindo-se
em instrumentos de legitimação para a manutenção e reprodução social
da pobreza e estrutura ocupacional”.

A década de 1990 foi rica em estudos sobre o trabalho infanto-juvenil, pois instituições governamentais e não governamentais se preocuparam

com o assunto e desenvolveram estudos sobre as mudanças no mundo do trabalho.

Pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde em 1990 verificou que 14,4% dos adolescentes de 10 a 14 anos e 9,42% de 15 a 19 anos eram analfabetos e entraram cada vez mais cedo no mercado de trabalho. Neste mesmo ano, o percentual de adolescentes economicamente ativos era de 17,5% na faixa etária de 10 a 14 anos e 56,7%, entre 15 e 19 anos.

“As crianças e adolescentes que hoje trabalham no Brasil serão adultos desempregados de amanhã. Sem acesso ao estudo, saúde, moradia digna e salubre e outros direitos básicos, serão obrigados a enfrentar um mercado que já retirou deles tudo o que lhe interessava com inexpressivo retorno e procura avidamente por novos jovens que estejam expostos a sua ânsia lucrativa” (Cruz Neto, 1998:441).

O Brasil assinou a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU em setembro de 1990. A Convenção foi firmada em 1989. É composta de 54 artigos, divididos em três partes e precedida de um preâmbulo. Define o conceito de criança e estabelece parâmetros de orientação e atuação política de seus Estados-partes para a consecução dos princípios nela estabelecidos, visando ao desenvolvimento individual e social saudável da infância, tendo em vista ser este período basilar da formação do caráter e da personalidade humana.

O artigo 32 da Convenção prevê a proteção contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho perigoso que possa interferir na educação da criança ou prejudique sua saúde e seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. Neste caso, coube aos Estados-partes a adoção de medidas estabelecendo uma idade ou idades mínimas para admissão em empregos e regulamentação apropriada relativa a horários e condições de trabalho.

Mais de 10 anos se passaram da adesão do Brasil à Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, entretanto, “ainda não conseguiu implementar/desenvolver ações para a erradicação do trabalho infantil e o cumprimento dos direitos dos adolescentes que pratiquem atividades laborais” (Cruz Neto, 1998:438).

Neste contexto, torna-se importante saber quem são e onde estão as crianças e adolescentes trabalhadores possibilitando ações conjuntas de instituições para a erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalho de adolescentes.

Pesquisa sobre o trabalho infantil em Medianeira – Pr - Brasil

Contextualização:

Medianeira situa-se na região Oeste do Paraná, às margens da BR 277, que liga o Oeste ao Leste do Estado, distante 650 km de Curitiba (capital). Localiza-se a menos de 80 km do Paraguai e Argentina. O município possui uma área territorial de 314.032 km² e abrange uma população total de 37.827 habitantes¹. A economia do município tem como fonte a agricultura. Os principais produtos são: à soja, o milho e o trigo. Destacam-se, ainda, as indústrias moveleiras e alimentícias e o setor de serviços. Medianeira é um dos 15 municípios que compõe o denominado município “lindeiro”, uma referência às cidades que circundam o lago da Usina Hidroelétrica de Itaipu.

Por ser uma região de fronteira (Paraguai e Argentina), Medianeira possui um grande índice de “brasiguaios”². A região facilita o acesso aos turistas, em especial às pessoas que fazem compras no Paraguai, os “sacoleiros”. Estes, para acessarem uma quantia maior de mercadorias e para evitarem problemas na fronteira, no pagamento de impostos, utilizam à mão-de-obra de “laranjas”, ou seja, os que atravessam o produto entre um país e outro, utilizam sua cota pessoal em favor dos turistas. Está é uma

1 Fonte: IBGE, 2004. Censo Demográfico 2000.

2 Designação dos brasileiros – e seus descendentes – estabelecidos em território paraguaio, em áreas fronteiriças com o Brasil. O termo surgiu quando – com a construção da hidrelétrica de Itaipu, agricultores que tiveram suas propriedades invadidas pelo espelho d’água da barragem receberam indenizações insuficientes para a compra de novas terras no Brasil. Optaram por deslocar-se ao vizinho Paraguai onde as terras eram cerca de 8 vezes mais baratas. Atualmente, a legislação paraguaia mudou e devido as hostilidades, esta população está retornando ao Brasil em condições econômicas precárias.

atividade considerada de alto risco, pois, muitas vezes, a mercadoria é ilegal e junto com ela pode haver drogas.

Segundo estatísticas nacionais, 22% da população são adolescentes. Medianeira tem em torno de 38 mil habitantes dos quais aproximadamente 4500 são adolescentes. É necessário conhecer a sua realidade, investindo em estudos e pesquisas capazes de desvendarem os efeitos que o trabalho causa a essa população e fornecer subsídios para repensar ou criar estratégias viáveis de intervenção.

Realizou-se uma pesquisa para estudar a realidade da criança/adolescente trabalhadora de Medianeira, com o intuito de propor políticas públicas de resolatividade para o Município/Estado. A pesquisa foi realizada no período de abril de 2003 a dezembro de 2004 e envolveu duas professoras e 60 alunos do Curso de Serviço Social.³

Também foi objeto da pesquisa a realidade social do município, como a infra-estrutura dos bairros, o acesso às políticas sociais, as necessidades e sugestões de moradores para a melhoria da qualidade de vida dos municípios. Este artigo se limitará ao objetivo proposto pela pesquisa de conhecer a realidade do trabalho infanto-juvenil de Medianeira.

A pesquisa é bibliográfica, documental e de campo. Para a pesquisa de campo foi realizada entrevista com:

- Presidentes dos Conselhos Municipais de: Saúde, Direitos da Criança e Adolescente, Assistência Social e Conselho Tutelar.
- Diretores e orientadores pedagógicos das escolas públicas de Medianeira. Foram entrevistados profissionais de 14 escolas.
- Secretários municipais de Saúde, Educação e Ação Social.
- Promotor público.
- Com uma pessoa responsável pelo domicílio em 733 residências o que resultou na caracterização de 2758 municípios.

3 A pesquisa foi realizada por uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Medianeira e a Faculdade Educacional de Medianeira (FACEME).

- Com 386 crianças e/ou adolescentes.

Denúncias sobre Trabalho Infantil:

Verificou-se na entrevista com a Presidência dos Conselhos Municipais se há denúncias de trabalho infanto-juvenil.

- Conselho Tutelar - Em relação às denúncias sobre o trabalho infanto-juvenil, o Conselho Tutelar tem conhecimento de trabalho no lixão e na BR 277. Na BR 277, as crianças e adolescentes estão envolvidos na venda de produtos como salgadinhos, amendoim, água mineral e pipoca. O conselho tem levado estes casos para o Ministério Público.
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - Segundo o presidente do Conselho *“As denúncias presenciadas nas reuniões do conselho é com relação ao trabalho doméstico, e denúncias advindas do Ministério Público e Conselho Tutelar sobre o trabalho no lixão e na BR realizadas por crianças/adolescentes induzidas por seus pais”*.
- Conselho Municipal de Saúde - O Conselho Municipal de Saúde tem uma comissão que acata denúncias, porém as mesmas estão relacionadas ao mau atendimento na saúde. Quanto à denúncia do trabalho infantil não existe nenhum caso registrado no conselho que seja de conhecimento do presidente.
- Conselho Municipal de Assistência Social - As pessoas entrevistadas alegaram que não houve denúncias formais de trabalho infanto-juvenil, mas que *“Houve alguns comentários sobre o trabalho infantil, que eram de conhecimento do órgão gestor”* (fala da presidente do CMAS).

Verificou-se que dois Conselhos Municipais receberam notificação da existência de trabalho infanto-juvenil no município: o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente.

Providências dos Conselhos em Relação ao Trabalho Infanto-Juvenil:

Questionaram-se os entrevistados sobre que providências os conselhos tomam quando recebem denúncias de trabalho infanto-juvenil.

Verificou-se que apenas dois conselhos recebem denúncias.

- Conselho Tutelar: quando *existe denúncia de trabalho infanto-juvenil, o conselho faz relatório e encaminha para o Ministério Público. O conselho fez parceria com a Secretaria de Assistência Ação Social, para verificar as crianças que têm o PETI e que no momento estão trabalhando na BR 277 para temporariamente suspender este auxílio.* (Presidência do Conselho Tutelar)
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: as denúncias foram encaminhadas à assistente social do município como meio de erradicar este trabalho no lixão e na BR 277, apesar de não ter a sua efetiva erradicação. (Presidência Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente).
- Conselho Municipal de Saúde: Nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde, não são abordados temas relacionados ao trabalho infanto-juvenil. São tratados assuntos referentes à formulação das políticas de saúde. (Presidência do Conselho Municipal da Saúde)
- Conselho Municipal de Assistência Social: *As providências tomadas em relação ao trabalho infanto-juvenil não são imediatas, porque tudo é trabalhado dentro de um plano anual, participando de conferências, debates nos fóruns, etc. Mas a cada nova denúncia procura-se garantir essa política da criança/adolescente. Por isso, as denúncias são incluídas nos programas já existentes*⁴. (Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social)

⁴ Os programas existentes no município são: PETI, CEACA, jornada ampliada.

Ficou evidente nas entrevistas realizadas que o município ainda não desenvolve atividades integradas entre os Conselhos Municipais, nem mesmo entre os que atuam na política pública da criança e adolescente.

A Perspectiva das Escolas em Relação ao Trabalho Infanto-juvenil:

Foi realizada entrevista semi-estruturada com diretores e orientadores pedagógicos de 14 escolas: oito escolas municipais e seis escolas estaduais, todas localizadas no Município de Medianeira – PR.

Todos os entrevistados são professores. Entende-se que a efetivação da qualidade da educação só acontece se o professor, além de atualizar os conteúdos e a forma de repassá-los aos alunos, rever os seus próprios conceitos e valores e a maneira da sua práxis, pois o professor atualizado somente nos conteúdos não formará o aluno cidadão, mas sim, continuará a formar o aluno conteudista, alienado às ideologias repassadas.

Verificou-se que dos dez diretores entrevistados, sete são graduados ou pós-graduados em Pedagogia e dois estão cursando a graduação e/ou a pós-graduação na área e um possui somente o Curso de Magistério, equivalente ao Ensino Médio.

Em relação à identificação de trabalho infanto-juvenil no quadro escolar das 14 escolas entrevistadas, cinco não identificaram trabalhadores infantis. Oito escolas apresentaram alunos trabalhadores, porém todos na idade permitida em lei, ou seja, acima de 14 anos. Uma apresentou trabalhadores, mas eram alunos encaminhados ao Centro de Integração Empresa-Escola. – CIEE, que é um convênio estabelecido entre essa instituição e a escola que apresenta o objetivo de encaminhar os adolescentes com idade igual e/ou superior a 16 anos para o mercado de trabalho. No entanto, essa instituição realiza um acompanhamento em relação ao processo de trabalho e de estudos dos alunos, pois eles devem estar matriculados e frequentando a escola. Esse acompanhamento é realizado através de relatórios preenchidos pelos próprios estagiários. Essa afirmação é comprovada através do relato da escola *“Nós temos o convênio sistema estágio junto com o CIEE, então a gente tem muitos alunos trabalhando (...) praticamente todos os dias estamos assinando estágio, fizemos um trabalho com alunos daqui da escola e assim estamos colocando*

no mercado de trabalho” (relato da escola 11).

Das oito escolas que identificaram o trabalho infanto-juvenil entre os alunos com idade igual e/ou superior a 14 anos, cinco relataram que entre eles há os que realizam trabalho na BR 277 como vendedores ambulantes, portanto, ferindo o art. 67 do ECA que determina que ao adolescente aprendiz é vedado o trabalho “(...) perigoso, insalubre ou penoso (...)” (BRASIL, 1990). Dessa forma, mesmo estando em idade apropriada para a realização de trabalho aprendiz⁵, a criança/adolescente não deve ser lesada por esse trabalho, ou seja, prejudicando o seu desenvolvimento físico, social, psíquico e escolar.

Ainda, sobre essas oito escolas, que relataram alunos trabalhadores compreendidos na faixa etária de 14 a 17 anos, os entrevistados de quatro delas enfatizaram que eles trabalham em contra turno, não sendo prejudicial aos estudos e ainda aprendem alguma atividade.

A concepção dos entrevistados das escolas sobre o trabalho infanto-juvenil ficou dividida. Sete escolas se colocaram totalmente contra a realização desse trabalho, enfatizando que as crianças devem viver intensamente cada fase de sua vida e somente iniciar o processo de trabalho a partir dos 16 anos, portanto são prioritários os estudos e o lazer na vida das crianças/adolescentes.

Outras sete escolas posicionaram-se contra a exploração de menores, mas a favor de um trabalho que traga responsabilidade. Ainda de acordo com os entrevistados, esse trabalho pode ser desenvolvido com remuneração ou não.

A pesquisa confirma que o trabalho de crianças/adolescentes ainda é visto como positivo, já que elas se tornam responsáveis através da atividade que realizam. Essa é uma velha concepção do contexto histórico brasileiro, mas que ainda está muito presente nas representações de sujeitos sociais que aprovam o trabalho a crianças/adolescentes. Uma escola comprova essa concepção:

5 O trabalho aprendiz é aquele que se fundamenta na “(...) formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor” (Brasil, 1990).

“(…) se baseando nos anos anteriores a gente quando era jovem (…) já tinha que começar bem cedo o trabalho doméstico com os pais e agente aprendeu graças a Deus, então por isso que eu digo que começar, não ser escravo lógico, mas começar com a responsabilidade (…) desde criança (…) hoje em dia até diminui o desemprego, a pessoa começa desde cedo a pensar em ser responsável, arrumar um trabalho, eu concordo sim”.

No entanto, as crianças/adolescentes que realizam alguma atividade laboral durante o período escolar estão expostas a dificuldades no processo de aprendizagem o que conseqüentemente interfere no aumento da reprovação e evasão escolar. Essa afirmação pode ser comprovada em âmbito nacional através da pesquisa realizada pelo PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), em 1995, que destacou que na faixa etária de 10 a 14 anos, 79,9% das crianças/adolescentes que trabalham sabem ler e escrever. Todavia, esse número é baixo quando comparado aos sujeitos dessa mesma faixa etária que não trabalham, ou seja, 92,4% são alfabetizados⁶.

Ainda em relação aos dados apresentados pela pesquisa do PNAD, é identificado que, entre as crianças/adolescentes na faixa etária de 10 a 14 anos de idade, 77% das que trabalham freqüentam a escola contra 92,7%, das que não trabalham.

Nesse contexto, a pesquisadora também identificou essa influência do trabalho precoce na vida escolar do aluno. Quando questionou se os profissionais da escola identificavam alguma influência do trabalho na vida escolar, um entrevistado relatou:

“(…) aquele menino que trabalha como mecânico (…) ele só tem 15 anos, e um período vem na escola, e no outro período que são 4 horas, trabalha na mecânica, mas não influencia nada na aula (…) até ajuda porque é através disto que a professora faz o planejamento da aula. Nós temos esse aluno de classe especial, (…) as aulas são organizadas em cima do trabalho dele, lição de matemática, de textos, para ser uma coisa real, da realidade do aluno, para ter sentido para ele (…) (relato da escola 3)”.

6 Fonte: TRABALHO infantil no Brasil: questões e políticas. Disponível em <<http://www.educacional.com.br>> Acesso em 11 de maio de 2004.

A Escola 3 relatou que não há influência, mas analisando que um aluno de quinze anos que trabalha está na Classe Especial, ele deve apresentar alguma dificuldade escolar e por isso não está no ensino regular de 1ª à 4ª série oferecida pela escola. No entanto, esse aluno de 15 anos, segundo a LDB e o PNE, deveria cursar o Ensino Médio e não o Ensino Fundamental. Portanto, considera-se que o trabalho precoce influencia o processo de aprendizagem das crianças/adolescentes, prejudicando-as e levando-as à reprovação escolar e, conseqüentemente, à distorção idade/série como comprovada no relato acima. Dessa forma, o trabalho infanto-juvenil:

“(…) reduz, pelo cansaço, a capacidade de concentração das crianças e, ao submeter a sua saúde a riscos e abusos (…) provoca baixos índices de freqüência escolar e repetência. Em última instância, especialmente se a qualidade da educação for precária, conduz a criança ao desalento e à evasão” (TRABALHO, 2004:2).

Esses alunos e tantos outros, juntamente com suas famílias, são vítimas do processo de reestruturação produtiva, que vivendo em situação precária sem condições de se auto-sustentar, muitos pais obrigam e/ou incentivam seus filhos a ingressarem cedo no mundo do trabalho para contribuir na renda familiar. Todavia, este trabalho prejudica o rendimento escolar, bem como sua própria estrutura física e emocional, pois ainda criança/adolescente responsabiliza-se por situações que não competem a sua faixa etária.

A realização precoce de um trabalho pode causar sérios danos à formação física, social, psíquica, moral, enfim, essa ação poderá prejudicar a sua futura vida de trabalhador e de cidadão, pois quando surgir o momento adequado para adentrar no mundo do trabalho, o mercado capitalista já retirou todo o proveito do jovem e estará à procura de novos trabalhadores infantis que se sujeitem ao trabalho para aumentar a renda familiar. Essa suposição pode ser confirmada através da citação de Cruz Neto (1998):

As crianças e adolescentes que hoje trabalham no Brasil serão adultos desempregados de amanhã. Sem acesso ao estudo, saúde, moradia digna e salubre e outros direitos básicos, serão obrigados a enfrentar um mercado que já retirou deles tudo o que lhe interessava com inexpressivo

retorno e procura avidamente por novos jovens que estejam expostos a sua ânsia lucrativa. (p. 441)

Pode-se situar que o trabalho infantil é sinônimo de pobreza como também no seu inverso em relação à transmissão da pobreza às gerações futuras. Isso é destacado na citação a seguir:

“(...) a pobreza é uma das causas do trabalho precoce e (...) o trabalho precoce por sua vez, constitui uma das causas da pobreza futura. Assim, o trabalho infantil afeta tanto os rendimentos futuros, na vida adulta, quanto o grau de escolaridade obtido. (...) quanto menor a escolaridade do pai, maior a probabilidade de o indivíduo começar a trabalhar precocemente” (TRABALHO, 2004:2).

Entretanto, a eliminação do trabalho infantil e a conscientização dos pais e demais sujeitos empregadores ou não da sociedade se torna difícil, pois durante séculos o trabalho infanto-juvenil foi incorporado historicamente pela cultura brasileira, como ‘natural’ ao projeto de vida e sobrevivência das camadas populares. Além do mais, o trabalho das crianças/ adolescentes foi considerado importante para o processo de sua formação e apreensão de responsabilidades.

O trabalho dos jovens sempre foi visto como uma alternativa para ficarem longe do mundo da criminalidade, das drogas, entre outras justificativas. Entretanto, para essas situações, uma hipótese é que deve haver a criação de mais entidades de contra turno, que além de “ficar longe das drogas e do crime” as crianças/adolescentes aprenderiam/desenvolveriam algumas habilidades artísticas, culturais e físicas. Por outro lado, receberiam também maiores informações sobre o próprio processo de formação e de ofícios que poderiam ser utilizados para realizar um trabalho, evidentemente dentro da idade permitida em lei, ou seja, acima de 16 anos e, como aprendiz, a partir dos 14 anos de idade.

Nesse contexto, o conceito de que o trabalho de crianças/adolescentes é solução tem se revelado um elemento dificultador para o processo de enfrentamento e sua eliminação, o que requer uma série de ações articuladas entre o governo e a sociedade civil para mudar esse conceito de “solução” para “problema”.

Promotoria Pública de Medianeira:

A Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude é um órgão que se apresenta como o guardião dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. É também encarregado de buscar a responsabilização dos jovens infratores, da família e do Estado, bem como, exigir da sociedade a sua parcela de colaboração à implementação material da doutrina de proteção integral.

Na entrevista realizada com o promotor público, constatou-se que o ele não tem conhecimento de denúncias sobre o Trabalho Infantil no município de Medianeira. Segundo suas colocações, estas denúncias não são comuns. Atuando na vara da Infância, Juventude, Crime, e Família, o promotor demonstra grande interesse no assunto em questão, mas relata que não participa com frequência de conferências relacionadas à criança e ao adolescente, e como não houve grandes modificações do ECA, o que comporta na Lei é o suficiente.

A atuação da promotoria na defesa dos direitos da criança e do adolescente se dá no contato com o Conselho Tutelar, que procura solucionar os problemas encontrados com a assistência social dos municípios.

Em relação a denúncias sobre o trabalho infantil, a promotoria as desconhece e quando a criança consegue conciliar escola com trabalho, a denúncia não chega ao Ministério Público. A fiscalização do trabalho é feita pelo Ministério do Trabalho. Quando constatada alguma irregularidade, a denúncia é feita para o Ministério do Trabalho e Justiça Federal.

Análise das entrevistas com o responsável pelo domicílio

No período de agosto de 2003 a março de 2004, foi realizada a coleta de dados nos domicílios onde se entrevistou um adulto responsável pelo domicílio. No total, abrangeram-se 733 residências que resultou na caracterização de 2758 municípios.

Para a realização da pesquisa, utilizou-se o critério de coletar os dados nos bairros mais empobrecidos do município: Parque Independência,

Itaipu, Panorâmico, Alvorada, Ipezinho, Belo Horizonte, Vila Alegria e Jardim Laranjeira. Nos bairros Belo Horizonte, Parque Independência, Itaipu e Jardim Laranjeiras, por serem grandes e com variedade interna, optou-se por realizar a pesquisa na região empobrecida desses bairros, considerando os moradores sem acesso a calçamento e/ou asfalto na rua.

O resultado mostrou um percentual de 50,5% de pessoas do sexo feminino e 49,5% do sexo masculino. Segundo dados do IBGE 2000, o município de Medianeira tem um equilíbrio populacional no que se refere ao número de mulheres e homens.

A pesquisa foi realizada nas famílias em que a faixa etária variou desde os primeiros anos de vida até acima de sessenta anos, independente de bairro pesquisado. Verificou-se que das 2748 pessoas pesquisadas, 1387 eram do sexo feminino e 1361, do sexo masculino.

O olhar da família sobre o trabalho infanto-juvenil:

O trabalho doméstico muitas vezes não é considerado como trabalho infantil pela própria família, empregador e comunidade. O trabalho infantil para muitas pessoas está associado ao trabalho penoso, insalubre, perigoso e proibido. Dos 128 adolescentes que trabalham, segundo a família, 96 realizam atividades domésticas e 31, atividades fora do domicílio, como ajudante de horta, jardinagem, pedreiro, lavação, auxiliar de verdureiro, babá e no lixão. Os adolescentes podem desempenhar mais de uma dessas funções já que o trabalho é informal.

Entende-se que o município precisa adotar medidas públicas de proteção ao trabalho infanto-juvenil. O PETI tem colaborado com o aumento de renda das famílias usuárias, entretanto, não é o suficiente. É preciso rever a forma de controle se a criança/adolescente está realizando atividades profissionais. Apenas o controle de matrícula e frequência escolar não possibilita a visibilidade do alcance do programa. É preciso articular o PETI com outros projetos sociais voltados à geração de renda familiar e contra turno escolar.

O maior número de entrevistados está na faixa dos que não têm renda. Isso retrata bem o trabalho informal, os chamados “bicos”, que são realizados esporadicamente e muitas vezes não são vistos como renda, pois

as pessoas não sabem quando vão surgir outras oportunidades. Também é significativo apontar a localização estratégica do município para esse tipo de trabalho informal, região de fronteira que muitos dos moradores utilizam para o trabalho de laranja, de busca de produtos no Paraguai, muitas vezes, a única fonte de renda. Os que têm salários fixos estão trabalhando nas áreas de serviços do município.

A pesquisa mostrou que a relação atividade versus salário realizada pela criança e adolescente trabalhadora apresentou maior índice no trabalho doméstico. O valor do salário varia de R\$ 20,00 a R\$ 150,00, trabalho este realizado pelo sexo feminino. Também outra atividade apontada é o auxiliar de pedreiro realizado pelo sexo masculino que tem o salário que varia de R\$ 20,00 a R\$ 150,00 reais. Além dessas atividades, outras se destacaram como: ajudar a mãe e o pai; trabalhador rural, vendedor ambulante, entregador de bebidas, estagiário, jardineiro, lavação de carro, mecânica e muamba. Nessas atividades, o salário variou de R\$ 20,00 a R\$ 150,00 reais. Vale destacar que das atividades de jardinagem e muamba, o salário variou de R\$ 151,00 a R\$ 250,00.

Conclusão

O trabalho infantil está presente na sociedade, é aceito e incorporado como algo natural para o processo educativo e de sobrevivência das famílias, entretanto, não produz conhecimento e é apenas exploração de pessoas em formação.

Com o exposto pelos entrevistados, concluiu-se que as escolas não compreendem que o trabalho realizado pelas crianças/adolescentes, mesmo que no presente contribuam para a renda familiar, são prejudiciais à saúde e à vida social futura, dando continuidade à situação social precária presente. Portanto, é necessário realizar um processo de conscientização, primeiramente nas escolas e posteriormente nas famílias, apresentando os problemas que o trabalho precoce acarreta à vida da criança/adolescente.

É preciso mobilizar a sociedade quanto ao direito à Educação Infantil e incentivar os empresários a cumprir sua responsabilidade social na cons-

trução de creches para filhos de funcionários e/ou fazer convênios para tal.

O envolvimento das famílias na comunidade é muito importante para o desenvolvimento social. Para encontrar soluções para que o não trabalho infanto-juvenil traga vida em sua plenitude para as futuras gerações, é preciso que se priorizem o conhecimento, o lazer, a cultura e a formação de vínculos afetivos familiares e sociais.

Bibliografia

- Arregui, Carola Carbajal (Org) (2000). Erradicação do Trabalho Infantil: dimensionando as experiências de Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Bahia. São Paulo: EDUC; IEE/PUC-SP; FINEP.
- Brasil Política Nacional de Educação. Lei n. 010172 de 09 de janeiro de 2001.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional de 05 de outubro de 1988.
- Brasil. Estatuto da Criança e do Adolescente – Lein. 8069 de 13 de julho de 1990.
- Brasil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lein.9394 de 20 de dezembro de 1996.
- Buschinelli, José Tarcísio P.; ROCHA, Lys Esther; RIGOTTO Raquel Maria. (org.) (1993) Isto é Trabalho de Gente? Vida doença e trabalho no Brasil. Petrópolis: Vozes.
- Cruz Neto, Otávio & MOREIRA, Marcelo Rasga. (1988) Trabalho Infanto-juvenil: motivações, aspectos legais e repercussão social. In: Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro: USP, 14(2) 437-441.
- Facchini, Luiz Augusto et al . Child labor in Pelotas: occupational characteristics and contribution to the economy. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 2003 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000400017&lng=en&nrn=iso>. Acesso em: 30 Aug 2007.
- Gomez, Carlos Minayo; GRIGOTTO, Gaudêncio et al. (1989) Trabalho e Conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. 2 ed. São

- Paulo: Cortez.
- Gomez, Carlos Minayo; MEIRELLES, Zilah Vieira. (1997) Crianças e Adolescentes Trabalhadores: um compromisso para a saúde coletiva. In: Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro: USP, 13 (supl. 2) 135-140.
- IBGE. População. Disponível em <<http://www.agenciabrasil.gov.br>> Acesso em: 20 de maio de 2004.
- Medianeira, Prefeitura Municipal de. Lei Municipal n. 016 de 06 de outubro de 1999. Disponível em <<http://www.medianeira.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. de 2004.
- Oliveira, Carlos Alonso Barbosa de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi; SIQUEIRA NETO, José Francisco; et al (org.). (1994) O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta.
- Trabalho infantil no Brasil: questões e políticas. Disponível em <<http://www.educacional.com.br>> Acesso em 11 nov 2004.

O Programa Primeiro Emprego e a cidadania do jovem no Brasil

Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

Resumo:

Com a consolidação das políticas neoliberais no mundo, as taxas de desemprego têm crescido e ameaçado o direito ao trabalho remunerado. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1 em cada 5 jovens entre 15 e 24 anos no mundo está desempregado, o que representa mais de 40% do total dos desempregados, 88 milhões de jovens. Entre estes, 85% encontram-se nos países em desenvolvimento. Essa tendência deve se agravar com o ingresso de 660 milhões de jovens no mercado de trabalho nos próximos 10 anos. No Brasil, o desemprego de 3,5 milhões de jovens com idades entre 16 e 24 anos representa cerca de 45% da força de trabalho nacional. Dessa forma, os jovens têm se caracterizado como o contingente populacional mais atingido por esse fenômeno. A questão a ser enfrentada é se políticas públicas voltadas para inserção dos jovens no mercado de trabalho têm sido capazes de assegurar a qualidade de cidadãos com direitos reconhecidos e respeitados. Visto que as políticas econômicas têm priorizado o controle fiscal e da inflação a ponto de 93% dos trabalhos disponíveis aos jovens estarem no mercado informal. Perante esse quadro, o objetivo deste trabalho é analisar o Programa Primeiro Emprego no Brasil, observando limites e impasses desse tipo de política pública, enquanto instrumento de inclusão do jovem cidadão em um país em desenvolvimento.

Palavras-Chave: juventude; desemprego; emprego; políticas públicas, programa primeiro emprego.

Introdução

Em todo o mundo, as políticas sociais sofreram modificações expressivas desde a II Guerra Mundial. O processo de globalização financeira e transformação tecnológica fizeram com que a concentração de renda e a exclusão social aumentassem, levando o problema do desemprego a compor a pauta dos governos, chamando atenção para uma nova categoria social, a da juventude. Processo que se reflete na modificação do conceito de juventude, que leva à compreensão de uma condição juvenil para além da fase de transição à vida adulta e aquisição de experiência. Passa-se a admitir os jovens enquanto categoria social, “interclassista e comum a ambos os sexos, definida por uma condição específica que demarca interesses e necessidades próprias, desvinculadas da idéia de transição e suas instituições responsáveis” (Abad, 2003:23).

Em meio à crise da ação do Estado, sobretudo na década de 1990, em consequência da implantação das políticas neoliberais, tem-se o reconhecimento do desemprego e a acentuação dos processos de exclusão que provocam o aparecimento de um novo tipo de ação – os programas de inclusão –, que elegem os jovens pobres e urbanos como um de seus focos. Dessa forma, as novas percepções sobre juventude têm chamado atenção para a questão da falta de capacitação e emprego, ou não-emprego, dessa população. No mundo inteiro o jovem tem sido a faixa populacional mais atingida por esses fenômenos, registrando índices de desemprego de até 50%. Desde a década de 1990, a questão da falta de emprego para os jovens, na faixa dos 15 a 24 anos, tem se ampliado constantemente. Esse problema social ganha contornos especialmente complexos quando observado nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

O Século XXI tem sido marcado por novas formas de relação entre Estado, mercado e sociedade, com o desmantelamento dos Estados de bem-estar social que teve influência na forma como essas relações se modificaram na América do Sul. A implementação do chamado neoliberalismo implicou um novo modelo de desenvolvimento econômico-social, no qual o Estado tem buscado com mais frequência transferir responsabilidades para sociedade. Ao mesmo tempo, o Estado tem sido

pressionado pela sociedade e pelo mercado, a agir de forma eficiente na resolução dos problemas. Dentro dessa ótica é que se definem as políticas públicas, “como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem a atividade política compreendida como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à solução pacífica de conflitos relacionados com bens públicos” (Rua, 1998:731).

Contudo, Rua chama atenção para a necessidade de repensar a relação entre o componente técnico e o componente político nas políticas de juventude. Isso se faz necessário porque as práticas políticas tradicionais na região deixavam as políticas sociais para responsabilidade de políticos sem nenhum conhecimento técnico do assunto. Eles, por sua vez, utilizavam as políticas sociais para dilapidação do patrimônio público ou para prática do clientelismo. Com o processo de democratização da região, tem se fortalecido o elemento técnico enquanto fator “despolitizante”, que ganha muita força frente à experiência passada. Outro risco é cair na prática oposta, como alerta Bango: “Superar os riscos do clientelismo político requer a consolidação de equipes técnicas capacitadas. Superar o risco do manejo tecnocrático das políticas requer a existência de uma direcionalidade explícita da política” (idem, p 52).

Outro grande problema a ser enfrentado pelo sistema político e econômico é que atualmente parece haver um consenso sobre a impossibilidade de empregar a maioria dos jovens. O ideário liberal conseguiu abolir da agenda pública latino-americana o direito ao pleno emprego, antes mesmo de atingi-lo, e avança no sentido de fazer o mesmo na Europa. Assim, a questão do emprego para as novas gerações não pode ser mais desassociada das políticas sociais. Medidas como programas de transferência de renda são tidos como necessários para aumentar a “empregabilidade” dos jovens, compreendida como “aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho” (Perreira, 2001:13). Isso acontece porque para obter o aumento nas taxas de empregabilidade juvenil são necessárias mudanças que só apresentam resultados após muito tempo, como melhoria na educação e formação profissional, aliadas a esforços de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Chama atenção, nesse caso, a idéia subjacente de que a

qualificação permite o aumento da empregabilidade, mediante concorrência baseada na qualificação da mão-de-obra, e não obrigatoriamente como decorrência do aumento da taxa de emprego. O que pode significar que grande parcela da população, mesmo qualificada, continuará fora do mercado de trabalho.

Frente a este cenário, dados apresentados por Pereira (2001) indicam que, em qualquer nível educacional, as taxas de desemprego dos jovens de 15 a 24 anos são 2,5 vezes maiores que as de pessoas de 25 anos ou mais. O agravante é que as taxas de desemprego por idade e nível educacional demonstram que o maior índice de desemprego não se encontra entre os jovens de menor nível educacional, mas entre aqueles que possuem de 6 a 9 anos de estudos. Fato que reforça o que Regina Novaes chamou de “os três mitos nas explicações sobre as dificuldades de inserção dos jovens no mercado” (2003:131). Sendo eles: 1) a explosão demográfica teria ocasionado atualmente um maior número de jovens em nossa sociedade, 2) a exclusão seria um problema educacional e 3) a inovação técnica estaria exigindo pessoas com maior qualidade e com mais conteúdo. Os mitos expostos são, para a autora, formas de transferir responsabilidades sobre a precariedade das condições juvenis para o próprio jovem. Visto que, no Brasil, nas últimas décadas, a população está envelhecendo e a taxa de fecundidade associada à taxa de mortalidade vem declinando, os índices de escolaridade têm aumentado e os empregos ofertados a essa camada se encontram, principalmente, em serviços domésticos ou serviços do tipo *telemarketing*.

Portanto, a simples elevação do nível educacional, apesar de ser uma medida importante principalmente na promoção da equidade social, não tem garantido emprego para o jovem. As novas gerações têm atingido de um modo geral, maior nível educacional que as anteriores, e isso não tem se refletido em maior renda, melhor inserção no mercado de trabalho, ou melhor qualidade de vida para eles. Dessa forma, o crescimento econômico e o redirecionamento de prioridades de investimentos públicos são fatores primordiais no combate ao desemprego juvenil. As políticas públicas vão desempenhar um papel ainda mais importante se levado em consideração o tipo de “trabalho” disponível para esses jovens. Entre os anos de 1986 e 1996, como demonstra

Pereira (2001:30), o emprego assalariado do jovem no Brasil foi reduzido em 23,8%, e desse total 1,309 milhões foram de empregos formais, com variação negativa de 21%, e 2.054 milhões de empregos sem registro, com variação negativa de 26%. Nos últimos anos, o quadro não tem mudando muito, visto que, em primeiro lugar, o emprego que mais cresceu no país foi o doméstico, e, em segundo lugar, a ocupação de vendedor ambulante.

Em estudo sistematizado por Tokman, Corrochano e Gouvêa (2003) sobre o desemprego juvenil no Cone Sul, os dados não se apresentam muito diferentes aos registrados na Europa, em relação à população mais atingida pelo fenômeno do desemprego. Ocorre mudança, apenas, nos níveis de desempregos registrados entre os diversos países. Quadro que tem levado os programas de capacitação, geração de emprego e renda a se multiplicarem no continente latino americano. Iniciativas locais, ou por meio de Organismos Internacionais, como a UNICEF, a OIT ou o BID¹, têm demandado do Estado ações para resolver ou minimizar as dificuldades dos jovens em obter e manter empregos. Eles chamam atenção para o fato de políticas públicas similares serem adotadas no Brasil, Argentina, Chile e Uruguai para dotar os jovens de uma formação profissionalizante, baseando-se, sobretudo, em cursos técnicos de qualificação. Os autores avaliam que o Brasil constitui o exemplo mais promissor na execução dessas políticas por contar com uma estrutura estabelecida em parceria com a iniciativa privada e conhecida como sistema “S”².

Entretanto, apesar de os programas de geração de emprego e renda estarem dentre as políticas públicas, por não se destinarem especificamente aos jovens, não podem ser confundidos com uma política pública de juventude, compreendida como:

“toda ação orientada tanto à conquista e realização de valores e objetivos sociais referentes ao período vital juvenil, como também aquelas ações

- 1 UNICEF = União das Nações Unidas para Infância. OIT = Organização Internacional do Trabalho. BID = Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- 2 O Sistema “S” compreende: O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem no setor de Transportes (SENAT), o Serviço Social do Cooperativismo (SESCOOP), e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

orientadas no sentido de influir nos processos de socialização envolvidos. Trata-se tanto de políticas reparatórias ou compensatórias, de promoção e orientadas ao desenvolvimento e/ou à construção da cidadania” (Baladrini, 1999: 25-26).

Por esse motivo, segundo Bango, as políticas de juventude devem se inserir em um projeto de desenvolvimento estratégico e ser pensadas no marco das políticas sociais em articulação com as políticas econômicas. Nessa perspectiva, cabe ao Estado assumir “o papel de mando ou de direcionalidade das políticas sociais” (Bango, 2003:49). No plano institucional, ele sugere que os organismos da juventude deveriam se centrar em um papel de mando e coordenação. Afirma, ainda, haver um consenso no continente latino-americano sobre esse ponto. Finalmente, esse tipo de política requer a geração de conhecimentos específicos que formem recursos humanos permanentes para implementação de políticas dirigidas a uma população tão heterogênea, apontando na direção de uma política sistemática de geração de conhecimento.

Em um contexto onde o desemprego juvenil é um novo fenômeno que precisa ser avaliado, enquanto uma característica mundial, as conseqüências em termos de conflitos em torno do processo crescente de exclusão juvenil fazem com que as políticas públicas de juventude e, em particular, as de geração de emprego assumam grande importância. Sobretudo em países onde o processo de democratização ocorreu recentemente. No Brasil, por volta da década de 1990, esses programas são implementados em níveis municipais. Em 2003 passam a fazer parte da política pública nacional anunciada pelo Presidente Lula. Dessa forma, a investigação de políticas públicas de capacitação e geração de emprego para jovens deve ir além das questões técnicas, como as relativas à eficácia, exigindo uma reflexão sobre os limites e impasses desses programas no âmbito da política pública de juventude.

Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)

As políticas sociais não configuram uma tradição no Brasil. Calcado na crença que o crescimento econômico em si, propiciaria distribuição de renda e qualidade de vida para população, o país desenvolveu tardiamente esse tipo de políticas. As políticas públicas de emprego, como o seguro-desemprego, só são instituídas na década de 1980, em processo concomitante ao de democratização. Como conseqüência, as experiências locais, como a de Porto Alegre-RS, inspiram o governo federal na execução de programas como o Primeiro Emprego.

O PNPE integra a política de Desenvolvimento Econômico e Social do governo federal desde 2003. Este programa tem por objetivo propiciar a inserção de jovens no mercado de trabalho, sendo dirigido a jovens de baixa renda, entre 16 e 24 anos, que estejam cursando o Ensino Médio ou com ele concluído. O Programa pode ser intitulado como uma política de combate ao desemprego de inserção, ou seja, relativa aos jovens que têm dificuldades em se inserir no mercado de trabalho. Em que se utiliza uma mescla de instrumentos e ações em sua composição, entre os quais mecanismos de subsídio à criação de emprego, parceria entre o público e o privado, transferência de renda e descentralização das ações entre os diversos níveis governamentais. Dessa forma, o PNPE consiste em uma política ativa de mercado de trabalho, baseada primordialmente em medidas como formação profissional e intermediação da mão-de-obra. O Programa é composto por diversos projetos como:

- Aprendizagem Profissional, que utiliza o Sistema “S” como base.
- O Jovem Empreendedor, que consiste em um projeto de capacitação associado ao crédito, desenvolvido em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE);
- O Soldado Cidadão, que aumentou o número de jovens a serem incorporados pelo serviço militar obrigatório, promovendo assim acesso a cursos de capacitação e profissionalização;

- O Serviço Civil Voluntário (SVC), desenvolvido por meio de convênios firmados com governos estaduais e municipais, que oferece profissionalização, formação para a cidadania, prestação de serviços comunitários e elevação de escolaridade de jovens advindos do sistema penal, ou de instituições sócio-educativas, de famílias de baixa renda, com baixa escolaridade e em situação de risco social;
- ^a Os Consórcios Nacionais da Juventude, parcerias entre o Estado e a sociedade civil para capacitação e inserção dos jovens no mercado de trabalho;

E pelo projeto Juventude Cidadã, que estabelece convênio entre a União, os municípios e os estados, com o objetivo de fornecer formação pessoal e profissional para conquista do primeiro emprego. No caso dos dois últimos projetos, o Programa prevê a contrapartida de que no mínimo 30% dos assistidos devam ser inseridos no mercado de trabalho.

De acordo com os dados oficiais, até o ano de 2007, o PNPE beneficiou 736.649 jovens desde 2003. E vem conseguindo ultrapassar as metas mínimas (30%) exigidas como contrapartida de seus parceiros, atingindo em média 40% de inserção dos jovens assistidos no mercado de trabalho. O que demonstra a importância das políticas públicas, fato reforçado pelos resultados obtidos pelo país na última década, como a queda nas taxas de analfabetismo, na mortalidade infantil, na fecundidade, além do aumento da escolaridade, a maior distribuição de renda e a maior expectativa de vida. Dessa maneira quais as dificuldades ou impasses de uma política pública de geração de emprego?

O primeiro deles diz respeito aos sistemas de capacitação ou profissionalização. A oferta de trabalho existente é uma derivação do crescimento econômico, o que significa que a qualificação da mão-de-obra permite no máximo inserir esses jovens no processo competitivo pelo posto de trabalho; não significa garantia do mesmo. Além disso, a maioria dos projetos destinados a jovens envolve alguma forma de treinamento para compensar um problema estrutural da relação entre o sistema de ensino e o mundo do trabalho. O hiato nessa relação leva muitos jovens a abandonarem o sistema de ensino regular, condenando a qualidade do

emprego possível de ser conquistado. Na maioria das vezes, tal situação, configura situações de risco social para esse cidadão, aumentando a pressão por políticas públicas direcionadas, como os programas de aceleração de aprendizagem, os cursos técnicos profissionalizantes, programas de transferência de renda, ou pior, de reeducação social. O limite desse tipo de política está dado, por um lado, pelo crescimento econômico, e, por outro, por um sistema rotativo que transfere parte dessa população de uma política pública para outra sem conseguir torná-la autônoma.

Um impasse das políticas de geração de emprego é que são instrumentos paliativos para uma população que carece de medidas enérgicas e urgentes. Outro aspecto diz respeito à descentralização na execução desses projetos. A universalização de políticas públicas, com formato de Programas, tem se mostrado problemática, principalmente no caso de países continentais como o Brasil. As diferenças e desigualdades regionais, as variações culturais e naturais, as diversificadas vocações econômicas, entre outras, fazem com que cursos profissionalizantes que obedeçam a um mapa de tendências produtivas nacional dificilmente otimizem os recursos disponíveis. Isso acontece porque os espaços de inserção e o tipo de qualificação exigida pelo mercado de trabalho variam de acordo com os segmentos produtivos existentes em cada região. No caso do PNPE, é possível observar que a maior parte das vagas de inserção dos jovens assistidos encontra-se no comércio de pequeno e médio porte. Esse aspecto reforça a importância da mobilização da sociedade local, e a necessidade em aprofundar o processo de parcerias e transferência de poderes do âmbito estadual para o municipal. A dificuldade em integrar os jovens à indústria, por exemplo, demonstra a importância dos poderes locais no processo de identificar demandas e promover a formação dirigida para suprir áreas carentes de profissionais em cada uma das micro-regiões.

Outra questão a ser observada no PNPE diz respeito aos subsídios para geração de emprego. Como demonstra Ramos (1997), em estudo de caso relatado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o subsídio pode não estar gerando empregos de fato, mas apenas substituindo trabalhadores nos postos. Não é difícil encontrar jovens que passaram por programas de aprendizagem e/ou inserção, para depois de terminado o Programa serem dispensados, não

conseguindo se inserir novamente no mercado. Nesse caso, as empresas se beneficiam com o subsídio governamental, mas o custo da política pública não se justifica, visto que não gera novos postos de trabalho.

Outra medida prevista no PNPE é o incentivo à organização de cooperativas. Apesar de contar com o suporte técnico do SEBRAE, que possui um acúmulo na formulação e orientação de micro empresas, essa experiência deve ser vista com cuidado. Deve-se atentar para o tipo de cooperativa a ser criada. As cooperativas intermediadoras de mão-de-obra, no Brasil, têm se caracterizado por um processo de precarização do trabalho, em que o trabalhador figura como um subordinado sem direitos trabalhistas³. Finalmente, políticas como o PNPE restringem-se a uma parcela muito pequena da população juvenil, não atingindo uma porção significativa de jovens que, por falta de qualificação, informação sobre a intermediação de mão-de-obra, ou necessidade de subsistência, é absorvida pelo mercado informal, fato que contribui para a manutenção do quadro de desigualdade social existente entre cidadãos.

Considerações finais

O quadro delineado pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho nas últimas décadas faz com que as políticas públicas sociais aumentem sua importância, principalmente em países em desenvolvimento, como o Brasil. Dentre elas, as políticas de geração de emprego e renda vão adquirir particular relevância no processo de democratização e valorização da cidadania que esses países vivenciam.

O Brasil tem uma parcela significativa da sua população composta por jovens. Eles têm se voltado para a educação enquanto mecanismo para driblar as dificuldades impostas pelo mercado de trabalho à sua inserção. Contudo, a maior escolaridade dos jovens não tem garantido a eles maior facilidade na conquista do emprego, o que tem demandado políticas públicas que promovam formas de inserção e geração de postos de trabalho para essa camada da população.

3 Para maiores informações vide: Viera, E. V. (2006) in: (Org) Vieira & Kunrath. *Trabalho e Cidadania no Brasil*.

O PNPE consiste em uma política ativa de mercado de trabalho, baseada primordialmente em medidas, como formação profissional e intermediação da mão-de-obra, que procuram compensar os problemas advindos do sistema de educação formal e da distância existente entre esse sistema e o mercado de trabalho. Contudo, essas medidas compensatórias não resolvem esse problema estrutural, exigindo uma política que reforme o sistema educacional para garantir condições de equidade social que propiciem oportunidades justas de competitividade no mercado laboral.

Apesar de não constituírem especificamente uma política de juventude, as políticas de geração de emprego e renda, como o PNPE, não podem estar fora da constituição de uma política mais ampla para os jovens. Isso porque o desemprego, ou não-emprego, é uma das questões que mais aflige o jovem atualmente. Programas desse tipo aparecem como solução para amenizar heranças históricas de um país com tradição autoritária na relação entre capital e trabalho, e com um abismo social que leva a maior parte dos jovens a integrarem o mercado informal e, conseqüentemente, a reproduzirem um status social no qual os direitos sociais e trabalhistas não são observados.

O PNPE apresenta como principal limitação o fato de o sucesso de suas ações depender da evolução do crescimento econômico, determinante que está fora da lógica do mercado de trabalho em si. Apresenta, ainda, um alcance restrito, combatendo o chamado desemprego de inserção, sem atingir aqueles jovens que, por falta de qualificação, ou opções, ingressam no mercado de trabalho informal, submetendo-se e reforçando empregos de má qualidade. Ações como o incentivo ao cooperativismo e o subsídio a empresas para geração de postos de trabalho, ou contratação de aprendizes, apesar de positivas, requerem controle e fiscalização constantes sob pena de tornarem-se mecanismos de precarização e substituição de mão-de-obra.

Outra questão que exige reflexão, no âmbito da política de geração de emprego para a juventude, é o papel desse jovem nos projetos. A participação política é um processo de aprendizagem que deve iniciar muito cedo na vida de um cidadão para que ele possa socializar valores e princípios democráticos. Nesse sentido, ultrapassar o caráter de assistência das políticas, criando mecanismos e espaços de participação que

propiciem a interação entre os jovens cidadãos e o Estado é um fator importante para garantir a fiscalização, inovação e renovação das políticas públicas. A juventude precisa pensar o Estado. E o Estado necessita pensar os jovens enquanto cidadãos portadores de direitos, com potenciais contribuições para o conjunto da sociedade, e não reproduzir práticas tradicionais nas quais a política é tratada como assunto de adultos, cabendo ao jovem apenas a passividade para receber os benefícios, ou arcar com os ônus das políticas públicas executadas.

Cabe ressaltar que políticas públicas de geração de emprego e renda para jovens, como o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, constituem uma ação pioneira no Brasil. Portanto, os limites apresentados por essa política não diminuem sua importância como solução imediata para o problema de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Também se destaca enquanto experiência que combina em um só programa vários mecanismos e ações de inserção nos diversos níveis governamentais e com parcerias com a sociedade civil organizada. Outro fato positivo é a utilização de instituições que acumulam experiências técnicas até então sub-aproveitadas no país, como o Sistema S, o SEBRAE e o Sistema Nacional de Empregos (SINE).

Bibliografía

- Abad, M. (2003). “Crítica política das políticas de juventude”. In: Freitas, Maria Virgínia de & Papa, Fernanda de Carvalho (Org.). Políticas Públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert.
- Azeredo, B. (1997). “Políticas Públicas de Emprego: tendências e possibilidades”. São Paulo em Perspectiva, 11(4), p.47-59.
- Balardini, S. (1999). Políticas de Juventud: conceptos y la experiencia argentina. Última Década, n. 10 Viña del Mar, E. CIDPA.
- Bango, J. (2003). “Políticas de Juventude na América Latina: identificação de desafios”. In: Freitas, Maria Virgínia de & Papa, Fernanda de Carvalho (Org.). Políticas Públicas: juventude em pauta.

- São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert.
- Krauskopf, D. (1998). “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”. Revisión de nov/99 del trabajo Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia, Fondo de Población de Naciones Unidas en San José, Costa Rica.
- Novaes, R. (2003). “Juventude, Exclusão e Inclusão Social: aspectos e controvérsias de um debate em curso”. In: Freitas, Maria Virgínia de & Papa, Fernanda de Carvalho (Org.) Políticas Públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert.
- Organização Internacional do Trabalho. (2001). “Desemprego Juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais”. 2. ed. - Brasília: OIT.
- Pereira, A. F. (com colaboração de Elizeu de Oliveira Chaves Júnior).(2001). “Educação, Formação e Empregabilidade: algumas questões e opções para combater o desemprego juvenil”. In: Organização Internacional do Trabalho. Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais. 2. ed. - Brasília: OIT.
- Ramos, C. A. (1997). “Notas Sobre Políticas De Emprego”. Texto Para Discussão N°. 471, abril. Brasília. p.1-55. http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0471.pdf. Acesso em 20/07/2007 as 22h.
- _____ (2003). “Políticas de Geração de Empregos e Renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira”. Universidade de Brasília. Texto 277, Série Textos para Discussão; Departamento de Economia. Brasília, janeiro. www.unb.br.
- Rua, Ma. das G. (1982). “As políticas públicas e a juventude dos anos 90”. In: CNPD. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília. 2. v.
- Tokman, V. E.; Corrochano, M. C.; Gouv A, J. L.(2003). « Desemprego Juvenil no Cone Sul: uma análise de década”. Friedrich Ebert Stiftung. Opções PROSUR. Disponível as 00:58de27/07/2007, in:<http://www.friedrich-ebert-stiftung.org.br>

fes.org.br/media/File/inclusao_social/juventude/desemprego_juvenil_no_cone%20sul_uma_analise_de_decada_2003.pdf.

Vieira, M. E. (2006). “Descaminho do trabalho e da cidadania: o cooperativismo intermediador de mão-de-obra”. In: (Org). Vieira, M. E. & Kunrath, J. R. Trabalho e Cidadania No Brasil. Santa Maria/Porto Alegre: FACOS-UFSM/PPGCPOL da UFRGS.

SITES:

<http://www.dominiopublico.gov.br>

<http://www.fes.org.br>

<http://www.google.com>

<http://www.mte.gov.br/>

<http://www.scielo.com.br>

<http://www.unb.br>

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales” en la enseñanza técnico-profesional de la región de Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica al debate sobre el emprendimiento juvenil

Mechthild Minkner-Bünjer *

Resumen

La inserción laboral de los jóvenes con educación media técnico-profesional se dificulta, entre otras razones, por el desarrollo deficiente de sus cualidades personales y emprendedoras, consecuencia, en parte, de una educación mediocre y poco flexible que no las incluye en sus objetivos y contenidos de formación. En la ponencia se presenta una experiencia piloto, en que grupos de alumnos de los liceos técnico-profesionales, región de Coquimbo/Chile, desarrollaron en talleres sucesivos y selectivos, sus características emprendedoras y empresariales personales. Todos los involucrados, particularmente los alumnos mismos, reconocieron cambios profundos en la mentalidad y competencia emprendedoras que son básicas para el éxito, sea de un buen profesional o de un empresario profesionalizado. Se ha validado la experiencia para los alumnos que cursan estudios en este tipo de colegios como un enfoque de aprendizaje general en el contenido emprendedor, y como un enfoque de aprendizaje selectivo en el contenido empresarial.

Palabras clave: Juventud, desempleo, micro y pequeña empresa, espíritu emprendedor, enseñanza media técnico-profesional, región de Coquimbo/Chile, investigación empírica.

* Colaboradora libre del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos, Hamburgo; 1990-1996 Directora del Proyecto de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (AMYPE), Fundación Friedrich Naumann, en Chile.

Introducción

Durante los últimos 15 años, la economía chilena ha mostrado un crecimiento promedio bastante alto; además, una gradual, aunque lenta diversificación de la estructura empresarial. Sin embargo, el desarrollo de la micro y pequeña empresa (MIPE) como un potencial innovador y dinámico con puestos de trabajo de calidad, sigue siendo un desafío sin solución a la vista. De ella, en gran parte, dependería la inserción de los jóvenes, especialmente del tramo de 15 a 19 años, desocupados en un promedio anual de 16,5% (1990-2000), en empleos estables y adecuadamente remunerados¹.

Tanto el desempleo juvenil, como la debilidad estructural de la MIPE, ligados al problema de la pobreza, no son temas nuevos. Ambos se han mostrado bastante resistentes en relación al crecimiento y a los esfuerzos de fomento, aunque los recursos financieros públicos para el fomento productivo se duplicaron hasta finales de 1990, y la MIPE aumentó su participación del 5% al 40% (Chile Emprende, 2005: 56-57). Las instituciones públicas y privadas han tratado de atacar el desempleo juvenil y el estancamiento de la MIPE con una gran cantidad de proyectos e iniciativas (Fernández y Charlin, 2006). Pero ha faltado, entre otras, un marco estratégico por parte del Estado para abordar la problemática de manera coherente, coordinada y con una visión a largo plazo. En los proyectos predominan todavía los instrumentos tradicionales y de aplicación “aislada”. Pero, paulatinamente, se imponen los enfoques “modernos”; entre otros, que se basan en los hallazgos sobre las aptitudes y características emprendedoras que distinguen a los empresarios exitosos –y a las personas, en general– del resto. La experiencia ganada hasta ahora está reforzando la opinión de que “se debe fomentar el emprendimiento desde los primeros años de escuela” (Chile Emprende, 2005: 3 y 83).

En la ponencia² se presenta una experiencia piloto sobre el desarrollo de la “Mentalidad Emprendedora y los Proyectos Empresariales” (MEPE)

1 Según Román G. Enrique (2002), en los 90, la MIPE generó entre 64% (1990) y 59% (1998); en 2003, 62,6% (Chile Emprende, 2005: 22) de los puestos de trabajo.

2 Versión resumida del programa piloto. Este fue auspiciado por la Fundación en el marco de AMYPE con entidades y personal regionales. Tanto el desarrollo de la MIPE y de los LTP regionales, como la experiencia piloto, fueron rastreados por medio de material secundario, contactos personales e institucionales y de dos estadías en la región de Coquimbo (2000 y 2006).

en la enseñanza técnico-profesional de la región de Coquimbo (Chile). El material empírico, extraído de esta experiencia, mantiene validez en gran parte de sus resultados y conclusiones, y es actual debido, sobre todo, a las prioridades programáticas nacionales contenidas en el Plan de Gobierno de la presidenta Bachelet. Podría ser tomado como punto de partida “para el impulso fuerte a la calidad de la educación en la región de Coquimbo, promoviendo adicionalmente una cultura emprendedora”, anunciado por el Gobierno Regional en la Estrategia 2006-2010 (SERPLAC, 2006: 43-50). Además, podría servir como base referencial para operacionalizar la estrategia y los compromisos formulados por las autoridades regionales con el fin de mejorar la calidad de la educación, priorizando “el emprendimiento como desafío en los liceos técnico-profesionales (LTP) de la región de Coquimbo,” (SERPLAC, 2006: 44). Para implementar un programa de emprendimiento en cinco LTP de alta vulnerabilidad social, además de incluirlo en el currículo escolar de este tipo de enseñanza secundaria (SERPLAC, 2006: 46-49), se podrían amalgamar diferentes experiencias consideradas como exitosas³.

A continuación, se presenta un análisis resumido del programa piloto; el mayor espacio se dedica a exponer los resultados –el aporte empírico al debate–, y a explorar, al final, algunas conclusiones que podrían servir a experiencias futuras⁴.

Enseñanza técnico-profesional y emprendimiento juvenil en la región de Coquimbo

El punto de partida para planificar el programa piloto fue un diagnóstico participativo a nivel micro, meso y macro, en la región de Coquimbo.

3 Véase, por ejemplo, el “Proyecto de apoyo a la microempresa juvenil” (Unión Europea / Arzobispado de Santiago) www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/resenas/2005/jov_emp.htm, 24.8.2007) así como, por ejemplo, los programas en colegios secundarios en Venezuela y Tunesia, apoyados por la GTZ.

4 El material empírico –recolectado por la autora con Marcia Salas, La Serena (Chile)– está en Minkner-Bünjer, Mechthild (1995: 85-119); además, en el Informe Anual 1995 a la Fundación Friedrich Naumann.

Según la revisión del material secundario actualizado, además de las observaciones y entrevistas en terreno, los problemas que más afectan a la MIPE y a los LTP, se presentan en parte todavía hoy.

El desempleo en Chile fue (y es) más alto en las Regiones “periféricas”, entre la población más pobre y entre la juventud. Dice relación, entre otros factores, con la concentración de las oportunidades de trabajo y de educación en la región de Valparaíso, de Bío Bío y sobre todo en la región metropolitana. La malla empresarial regional se compone mayormente de micro y pequeñas unidades productivas; en la región de Coquimbo, 2003: 98,5% (Gobierno de Chile: 100). Una gran parte de ellas es informal y de subsistencia, con puestos de trabajo precarios. El crecimiento económico de la región de Coquimbo (Gobierno Regional: 28) alcanzó una tasa relativamente alta, aunque fluctuante, en la última década, con un promedio entre 5% y 6% p.a. El desempleo se mantuvo en un nivel promedio entre 6% y 10% (SERPLAC: 29). Es de suponer, que la tasa de desempleo juvenil en la región de Coquimbo igualara en promedio al menos la tasa nacional de este grupo, aunque probablemente, en la temporada de recoger la fruta, ella fuese más baja.

Concepto, objetivos, grupo meta y contenidos del programa piloto

En vista de la estructura deficitaria de la MIPE y de las dificultades de empleabilidad de los jóvenes de los LTP, así como del discurso de las autoridades de apoyar la transformación de la educación en todos los niveles, se diseñó el programa piloto, basándose para ello en el enfoque “Competencia Empresarial y Formación Emprendedora” (CEFE). Este sostiene que las unidades económicas competitivas y, por ende, exitosas, se desarrollan a través de la formación de los empresarios de manera competente y profesional⁵. Con el transcurso del tiempo, CEFE se ha convertido en

5 El enfoque fue introducido por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), a nivel latinoamericano, con un entrenamiento (participa entre otros, la autora de la ponencia), en 1990. Véase un resumen del CEFE en: Eckhardt, Ute (2003: 52-55).

un enfoque amplio de aprendizaje y entrenamiento del espíritu emprendedor para diferentes grupos de actores en situaciones muy heterogéneas.

Concepto

El espíritu emprendedor consiste en la habilidad de un individuo para convertir ideas en actos. Incluye la creatividad, la innovación y la asunción de riesgos, así como la habilidad para planificar, formular objetivos y emprender actividades destinadas a lograrlos. Es un apoyo para todos en la vida cotidiana del hogar y en la sociedad; hace que el empleado sea más consciente del contexto de su trabajo y más capaz de aprovechar sus oportunidades; es la base sobre la que los empresarios pueden establecer una actividad comercial o social⁶.

Objetivos generales

- Contribución a una formación renovada de los alumnos exigida por la economía del mercado y los desafíos del siglo XXI, así como por la importancia de la micro y pequeña empresa en el desarrollo regional y nacional.
- Aporte al mejoramiento de las alternativas de empleo de los alumnos y de la satisfacción de sus aspiraciones profesionales y personales.
- Apoyo al desarrollo de futuros ejecutivos y empresarios regionales y nacionales más competentes, creativos y emprendedores, orientados hacia las demandas del mercado.

6 Convocatoria de participación programas europeos de fomento de la cultura emprendedora 2007-2008. (http://www.juntadeandalucia.es/averroes/-emprender/documentos/com2006_0033es01.pdf, 28.8.07). Proyecto de procedimiento BEST (2005).

Grupo meta

Las características socioeconómicas de los alumnos participantes entre 14 y 18 años, extraídas de las hojas de inscripción y de entrevistas, se pueden resumir como sigue⁷:

- El grupo meta, en su mayoría originarios de las poblaciones de las tres ciudades más grandes, vive en hogares de poco estímulo intelectual y creativo; viene de situaciones de bastante estrechez económica, lo cual restringe sus posibilidades, impulsos, contactos, y la creación de nuevos horizontes. En la mayoría de los casos, se trata de la primera generación que cursa estudios secundarios completos. Sin embargo, sus mayores aspiraciones están dirigidas a la universidad; el colegio técnico-profesional es su “segunda opción”.
- 8 La relación de los participantes con el mundo empresarial profesionalizado es reducida; no así con el mundo artesanal o del trabajador por cuenta propia, ya que más del 40% declara tener familiares o parientes en esta situación. Entre el 20% y 25% (similar al porcentaje promedio de alumnos que muestra un notorio potencial empresarial en los entrenamientos) ha tenido contacto personal con “lo empresarial”.
- No se percibe claramente que los alumnos sepan relacionar la educación poco diversificada y mediocre, con la insuficiente capacidad emprendedora y con la problemática de las reducidas oportunidades laborales, aunque ellos expresan insatisfacción por las metodologías de enseñanza, los equipos obsoletos y relaciones paternalistas y autoritarias en los colegios.

7 Material cualitativo y cuantitativo que confirma, complementa y actualiza lo aquí expuesto. Se encuentra en: Álvarez et al. (2000); en Instituto Nacional de la Juventud (2000).

Contenidos

El programa piloto consta de dos talleres de entrenamiento y varios instrumentos complementarios. El nivel I se compone de cuatro partes con los siguientes objetivos específicos⁸:

- Identificación y formación de las características emprendedoras y empresariales personales (CEP’s) de los jóvenes. (En el desarrollo de los CEP’s se usa una gama amplia de ejercicios y simulaciones, con trabajos individuales y en grupo, estímulos creativos, análisis de conceptos, y diagnósticos en terreno que son vivenciados, compartidos, procesados, generalizados y aplicados en sus resultados).
- Generación y selección de una idea de negocios a nivel microempresarial regional o local (por medio de diferentes dinámicas) para elaborarla (con preferencia) en grupo.
- Confrontación de la idea de negocios con la realidad del estudio del mercado. (Se elabora el estudio con material a base de encuestas de consumidores, de conversaciones con empresas suministradoras de insumos, y vendedores; a base de estadísticas, proyecciones de ventas y visitas a terreno).
- Las ideas de proyectos, validadas en su factibilidad (o no factibilidad), son presentadas ante un jurado y, además, premiadas.

Las dos últimas partes se complementan con charlas y análisis sobre la microempresa, con visitas a empresas para orientar a los participantes hacia la generación de un estudio elaborado de forma profesional y realista. Adicionalmente, se busca que los jóvenes profundicen y trabajen las cualidades emprendedoras y empresariales en el terreno. También, se estimula que ellos conozcan más detalles de la realidad y los requerimientos del desarrollo regional.

8 Duración: 102 horas; participantes: 25 a 28 alumnos o alumnas de 3º medio, repartidos entre cuatro colegios.

El nivel II⁹ se compone de dos partes y una fase introductoria con los siguientes objetivos específicos:

- Profundización y complementación de la formación de cualidades emprendedoras personales CEP's.
- Desarrollo de habilidades y conocimientos específicos (que son comunes a todo tipo de empresas), aplicándolos a una idea de producto o servicio para desarrollar la factibilidad (o no factibilidad) desde el punto de vista del mercado, de la producción, de los costos y precios, de la ubicación y requerimientos legales, etc., normalmente en grupos de hasta cuatro alumnos.
- Elaboración del estudio de factibilidad y presentación ante un jurado calificador.

La metodología del aprendizaje comprende ejercicios introductorios en las técnicas específicas empresariales, y prácticas asesoradas de aplicación en terreno.

Además, durante la primera etapa del programa piloto¹⁰, se desarrolló e implementó una amplia gama de instrumentos complementarios¹¹.

Resultados del programa piloto MEPE

Entre 1992 y diciembre de 1995 se llevaron a cabo 14 talleres de nivel I en cuatro colegios ubicados en Coquimbo, La Serena y Ovalle, con 312 participantes de 14 carreras profesionales; de ellos se seleccionaron 97 alumnos (que habían pasado el nivel I con éxito) para 4 talleres de nivel II. Los alumnos participantes elaboraron 78 proyectos con estudio de

9 Duración: 120 horas, en la práctica al menos un 20% adicional; participantes: 24 a 26 alumnos o alumnas, 6 por colegio de 4º medio que han cursado con éxito el Nivel I.

10 La segunda etapa de 1996 a 2000 no se llegó a realizar a causa de las reestructuraciones financieras en la Fundación Friedrich Naumann.

11 Entre otros, charlas y visitas promocionales, talleres de difusión; prácticas para profesores-facilitadores en talleres Nivel I y II; además de revisar, validar y renovar una parte de los instrumentos de selección, evaluación y seguimiento, así como elaborar los currícula de los niveles I y II del taller de profesores.

mercado (35% servicios, 65% productos) en el nivel I; y 23 proyectos con estudio completo de factibilidad en el nivel II (12% servicios, 88% productos). En el caso del Colegio Técnico Femenino de La Serena, 100% de los proyectos tienen relación con las especialidades estudiadas (costura, alimentación, párvulos); en el caso de los otros tres colegios, al menos un 40% de los proyectos no guarda relación con la especialidad estudiada.

Además, se ejecutaron tres entrenamientos (niveles I y II en un solo taller) para profesores de los colegios participantes con contenidos y métodos similares, entre otras razones, con la finalidad de identificar profesores con potencial de futuros facilitadores.

Autoevaluación de los CEP's

Con fines comparativos se aplicó a los alumnos de 3º medio, participantes del nivel I, un cuestionario de autoevaluación de sus características personales emprendedoras y empresariales (CEP's).

Debido en parte a su edad, los jóvenes presentan claras debilidades asociadas al hábito de calcular el riesgo, de persuadir y crearse puntos de apoyo. Como los participantes del programa “Empretec” de la Fundación Chile¹², los jóvenes tienen poco desarrollado el hábito de planificar y organizarse. Fijar metas, planificar y organizarse parece, según los puntajes, no tener relación. También en la conducta de eficiencia y de calidad hay serios estragos. En la búsqueda de oportunidades, en la persistencia, y respecto a la búsqueda de información, los jóvenes se perciben bastante capaces.

La aplicación del mismo cuestionario muestra que –después de haber trabajado 40 horas– los jóvenes han mejorado en sus CEP's; además, entrenarse les ha abierto los ojos para los estándares de medición y también para verse más críticamente. Han aumentado su autoconfianza y autoestima; y, al mismo tiempo, se han vuelto más exigentes y perciben así que tendrán que adquirir todavía muchos más conocimientos.

12 Aunque la metodología de evaluación de los CEP's por parte de Empretec es diferente, y el grupo meta son adultos más que jóvenes, aparecen debilidades y fortalezas similares.

Los resultados de los cuatro liceos pilotos muestran diferencias, ex, ante y posterior, entre colegios y entre especialidades, aunque éstas disminuyeron durante el entrenamiento por la nivelación de los conocimientos.

Logros e impactos de los entrenamientos Niveles I y II

Según las evaluaciones por escrito (individual) y oral (participativo en plenaria), después del entrenamiento nivel I y nivel II, los puntos claves resultantes del entrenamiento que se pueden extraer sobre los alumnos participantes de ambos niveles son:

- Descubrimiento de las aptitudes y cualidades propias emprendedoras y empresariales, y la búsqueda del mejoramiento a través del aprendizaje (metodología de “aprender haciendo”) y la evaluación individual y grupal.
- Reconocimiento y análisis de las limitaciones contextuales y personales que restringen la creatividad individual y la iniciativa y, en general, el desarrollo de los CEP’s.
- Agrado y estímulo, producido por el trabajo de campo, por los contactos con las empresas, autoridades, funcionarios, profesionales; además, la participación comprometida del jurado de alto nivel.
- Desconcierto, al comienzo, no sólo por los contenidos, la metodología y los materiales, sino por los facilitadores¹³.
- Reconocimiento, después de poco tiempo, de la seriedad intrínseca y, sobre todo, de las exigencias y del ritmo fuerte del aprendizaje, así como del cuestionamiento individual y grupal.

13 Como dice uno de los jóvenes: “Esperábamos un curso, donde se iba a repartir cuadernos para escribir algo dictado por unos profesores serios, demandantes y viejos.”

- Reconocimiento rápido de las ventajas de la metodología que se expresan, por ejemplo, así: “Hemos aprendido más que nunca antes en el Liceo y sin usar un cuaderno”; “hay libertad de expresión; “aquí uno siente que vale”; “tenemos que aprender mucho más.”
- Sorpresa por la utilidad y racionalidad de un estudio de mercado y de las técnicas empresariales, en general; admiración y aprecio por la amplia experiencia profesional de los facilitadores y sus cualidades humanas y didácticas.
- Descubrimiento, por la mayoría de los alumnos, de cuáles son sus percepciones e intereses por el mundo empresarial, reflejándose en algunos participantes sus intenciones de ser un empresario y en otros casos, de ser un buen profesional.
- En el nivel I, destacan que aprendieron lo esencial para diagnosticar si un producto o un servicio podría tener éxito en el mercado, considerando ahora el mercado como principal orientador de las actividades empresariales. Reconocen que el nivel II es muy exigente en términos de “lo empresarial” y les presenta bastantes dificultades técnicas; produce cualquier tipo de presión, exigiendo un trabajo en conjunto organizado de acuerdo a las fortalezas y los conocimientos de los integrantes del grupo.

La gran mayoría de los jóvenes expresa que sus expectativas frente al taller se han cumplido. Subrayan que, por lo general, hubo un ambiente de sana competencia, de unión y confianza y de aprendizaje mutuo entre todos. Reconocen que los facilitadores lograron transferir sus conocimientos con la metodología “aprender haciendo”, y se sintieron apoyados por ellos sin que fuesen “autoritarios”.

Significado del entrenamiento niveles I y II: alumnos, profesores y padres

El significado del entrenamiento se desprende, entre otras, de la encuesta realizada a una muestra del 20% de los alumnos de cada uno de los cuatro colegios participantes, entre 1992 y 1995. Confirma, a grandes rasgos, los resultados de las evaluaciones:

- Más del 80% de los asistentes considera que el entrenamiento ha provocado cambios de personalidad y ha sido de mucha utilidad para el futuro. Más del 90%, de ambos sexos, confirma que lo aprendido y el tiempo invertido les servirán para desenvolverse mejor en su especialidad y analizar alternativas de su futuro empleo. De los participantes masculinos, casi todos –de las mujeres, dos tercios– consideran factible –con el optimismo de la juventud– realizarse como empresario.
- Todos los participantes –a pesar del nivel exigente de los entrenamientos– abogan por que se extiendan los talleres a más jóvenes; además, que se implemente este tipo de entrenamiento como parte del currículo; y que continúen los proyectos, después del nivel II, con el fin de llevarlos a la práctica.

El voto tan decidido en pro del entrenamiento emprendedor y empresarial se debe, además, a los siguientes factores:

- La absoluta novedad de los contenidos para los alumnos y la efectividad de la metodología; la capacidad personal y profesional de los facilitadores y el compromiso con la formación y los participantes, además de las buenas relaciones entre ellos y los participantes.
- El apoyo recibido por parte del colegio, de los padres y apoderados, y la participación de los profesores como co-facilitadores en los talleres. La mayoría de los alumnos la considera favorable, aunque están conscientes de que a los profesores les faltan calidad y competencia en este trabajo.

De la encuesta a los profesores de los colegios participantes, se extrajeron como resultados principales:

- Un juicio unánime sobre la gran utilidad de los entrenamientos. La seguridad, la confianza y la rigurosidad generadas en los alumnos son evaluadas como muy valiosas, aunque para algunos ponen “en peligro” la autoridad de los profesores.
- Mencionan como positivo que los asistentes al taller se convierten en los motores de sus homólogos. Sin embargo, se vuelven a individualizar por la falta de estímulo de la competencia grupal; subrayan la necesidad de flexibilización en la enseñanza y de cambios en la didáctica.
- 85% de los docentes opina que se debería incorporar este tipo de talleres en la malla curricular; que ellos desean perfeccionarse en materias empresariales y administrativas¹⁴, y que quisieran integrar elementos de los talleres en sus clases. Según mi experiencia personal, este discurso convencido fue bastante débil a la hora de tener que dedicar parte sustancial de su tiempo libre a los talleres y, todavía menos, a la hora de tener que defender la continuación de los talleres ante la resistencia de los superiores y de muchos profesores.

De los padres o apoderados casi todos consideraron que la participación en el taller produjo un cambio positivo en la personalidad de su hijo. La gran mayoría fue informada sobre lo que sucedía en el entrenamiento, y más de la mitad notó un mejoramiento en las calificaciones escolares. En consecuencia, un 90% apoyaría al hijo y al colegio para que participaran en los talleres.

¹⁴ El LTP de Ovalle insertó la formación emprendedora-empresarial como objetivo en el currículo, durante el programa piloto.

Cumplimiento de los objetivos generales¹⁵ del programa piloto

Según las evaluaciones y los seguimientos, además de las entrevistas *ex post*, los objetivos generales del programa piloto se llegaron a cumplir con referencia a la mayoría de los alumnos entrenados en los niveles I y II. En cuanto a los participantes que solo asistieron al nivel I, los facilitadores sitúan el cumplimiento de los objetivos en un nivel entre el 30% y el 50% de los alumnos, según el tipo de colegio.

Sin lugar a dudas, el grado del cambio de la mentalidad y el avance en las cualidades emprendedoras, así como su perdurabilidad en el tiempo, están variando entre los alumnos, dependiendo, entre otros, del tipo de colegio y de la apertura que se dio al entrenamiento, (sobre todo a la metodología), de la situación familiar, y de la “madurez” del alumno.

El programa piloto sembró la semilla de una formación emprendedora y competente en una parte de los profesores, en los practicantes del Proyecto, los colaboradores y contrapartes del programa MEPE. Ellos, en su mayoría de la misma edad y promoción de las actuales autoridades gubernamentales, siguen como multiplicadores directos e indirectos en la región, trabajando en posiciones claves en el sector estatal y privado.

Aunque el objetivo del programa piloto MEPE no fue la creación de micro unidades productivas –entre otras, por la temprana edad de los jóvenes y porque todavía están cursando la enseñanza media–, según el seguimiento, ocho egresados del primer taller nivel I y II, en 1991, habían hecho prácticas de trabajo hasta 1995 en microempresas nuevas o se encargaron de existentes¹⁶.

Los alumnos que participaron en los talleres I y II tienen –por regla general–, el potencial y las cualidades emprendedoras y empresariales más desarrolladas, aparte de haberse entrenado mayormente en habilidades y técnicas empresariales. Por lo tanto, constituyen un prometedor reservorio para el futuro desarrollo de microempresas.

15 Véase los objetivos generales en la página 5.

16 Por falta de tiempo y las dificultades de ubicar las direcciones de los ex-participantes mismos (los colegios no tienen, por regla general, ningún contacto), solo se hicieron dos seguimientos formalizados.

Conclusiones generales y restricciones del programa piloto

Principales conclusiones

- En general, la experiencia es válida y de fundamental importancia, tanto para los alumnos como para los profesores, los colegios y las familias de los jóvenes, mujeres y varones.
- Se ha validado esta experiencia para alumnos que cursan estudios en liceos técnico-profesionales, como un enfoque de aprendizaje general en el contenido emprendedor, y como un enfoque de aprendizaje selectivo en el contenido empresarial.
- Según opinión de los actores de los LTP, y según los cambios logrados en los alumnos participantes, se ha validado el aprendizaje emprendedor en forma gradual y de selección progresiva por niveles. De esta manera, no solo se toma en cuenta el progreso de los jóvenes en los entrenamientos, sino también la edad y los estudios que ya han cursado¹⁷.
- Los resultados tan positivos hacen relación, particularmente, con la “no obligación” de participar, con el estímulo y la competencia grupales entre alumnos de diferentes carreras, con la metodología y las técnicas de aprendizaje modernas, con la autoregulación de situaciones conflictivas, y con la rigurosidad y el compromiso de todos los involucrados.
- Como el aprendizaje emprendedor da preferencia al trabajo en grupo y a las soluciones elaboradas en conjunto, esto podría beneficiar también al desarrollo de una cultura asociativa profesionalizada, a largo plazo.

17 Entre el nivel I y el nivel II se debería implementar una etapa intermedia para trabajar aspectos administrativos con el fin de facilitar la elaboración del proyecto empresarial en el nivel II. En una etapa introductoria al nivel I, se prepararía a los estudiantes, explorando con ellos “lo familiar”, “lo local” y “lo regional”.

Principales restricciones

El apoyo técnico y financiero de la Fundación terminó a causa de cambios institucionales internos antes de la fecha prevista¹⁸, y en un momento en el que la experiencia innovadora no había madurado lo suficiente entre los profesores, las Direcciones de los LTP y las autoridades regionales como para que ellos se responsabilizaran a futuro de todo el programa. Así, todo el desarrollo de una experiencia de formación innovadora y de cierta importancia para el mejoramiento de la oferta laboral para los jóvenes, de la modernización de la enseñanza técnico-profesional, de la interrelación de ésta con la micro y pequeña empresa de la región y con las municipalidades, se “encajonó”, a pesar de la gran aceptación entre los involucrados y los esfuerzos para gestionar su integración en el MECE-Media, programa de reformas graduales del Ministerio de Educación.

Varios factores generales y específicos explican esta situación:

- El programa piloto no estaba lo suficientemente “sincronizado” con las prioridades de desarrollo reales –no las planificadas o formuladas en la estrategia regional– del Gobierno. En éstas, se privilegiaba la expansión de la infraestructura económica y social y el crecimiento (con equidad). No se contaba con un marco y una política coherentes del Estado para las reformas educacionales. Tampoco existían mentalidades receptivas de líderes a nivel político nacional y regional que hubieran aprovechado la oportunidad de poner la región de Coquimbo –una región pobre, también en profesionales y empresarios calificados– a la vanguardia de la reforma de los LTP, para que, de esta manera, se mejoren las bases que lograrían la equidad en el desarrollo de los jóvenes de pocos recursos. Además, había poca autonomía en cuanto al financiamiento de proyectos priorizados a nivel regional.

18 Para desarrollar la experiencia piloto como un programa consolidado en la IV región, y en expansión a otras, se debería haber contado con los tres años adicionales, planificados originalmente.

- En 2006, el Intendente de la región de Coquimbo subrayó que ha habido avances fuertes en la educación, en términos de infraestructura escolar, pero reconoce importantes déficit en la calidad de la educación, así como en el espíritu, en la mística, en la conducción y el liderazgo de todos los involucrados en esta tarea¹⁹. En consecuencia, declara como necesidad urgente mejorar todos los niveles educativos, en especial la educación media, complementando, entre otras, la técnico-profesional tradicional con la formación emprendedora y de habilidades empresariales.
- Otra restricción importante tuvo que ver con la mentalidad rígida de las autoridades educativas y los mismos colegios frente a los cambios necesarios en la enseñanza técnico-profesional.
- Una complicación adicional era el costo relativamente alto de la formación emprendedora, al menos en la fase de contratación de facilitadores externos. A los colegios municipalizados, que son la mayoría, les falta flexibilidad financiera; esto dificulta la introducción de cualquier elemento innovador.
- Un estrago importante fue la falta de profesores-facilitadores. Los contenidos y la metodología del aprendizaje emprendedor son totalmente distintos a los de los LTP; cuesta aceptarlos y toma bastante tiempo desarrollar las habilidades requeridas.
- Los directivos y profesores no daban (ni dan) suficiente importancia a los vacíos que muestran los alumnos en sus cualidades personales y emprendedoras. Estaban preocupados por la obsolescencia de los conocimientos técnicos y de los equipos.
- El programa piloto –como cualquier proyecto modernizador– ponía en primer plano a actores “nuevos” con cualidades diferentes y responsabilidades nuevas, creando de esta manera situaciones conflictivas contraproducentes.

19 Palabras de apertura del Intendente Ricardo Cifuentes, en Fundación del Río Arteaga (2006). Informe Final del Seminario.

Bibliografía

- Álvarez, Carlos, Sergio Ibáñez, Sergio y Leandro Sepúlveda (2000). *Las estrategias de búsqueda de empleo de estudiantes secundario de la Región Metropolitana*, Volumen I: Análisis cualitativo. Volumen II: Resultados de la encuesta. Documento de Trabajo 4, Santiago de Chile: CIDE.
(<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro115/libro115.pdf>, 2.8.2007).
- Eckardt, Ute (2003). *Existenzgründungsprogramme: Best Practices für die Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn: DIE, Berichte und Gutachten 1/2003. ([http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/fa66ed1ab3b8efd6c1256ce100431e37/\\$FILE/Eckardt%20Existenzgr%C3%BCndungsprogramme%20B%201-2003.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/fa66ed1ab3b8efd6c1256ce100431e37/$FILE/Eckardt%20Existenzgr%C3%BCndungsprogramme%20B%201-2003.pdf), 16.8.2007).
- Fernández, Paulina y Marcelo Charlin (2006). “Políticas y programas de apoyo a la inserción laboral de los y las Jóvenes en Chile”, en Charlin de Groote, M. y Jürgen Weller, (eds.), *Juventud y mercado laboral: brechas y barreras*. Santiago de Chile: (http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/26779/lcr1231e_cap5.pdf, 3.8.2007).
- Fundación del Río Arteaga (2006). *Calidad de la educación y su certificación. Los desafíos que vienen*. Informe elaborado del Seminario por el Centro de Desarrollo Humano, Universidad Católica del Norte, Campus Coquimbo. (<http://www.fundaciondelrioarteaga.cl/recursos/1185661848.pdf>, 24.7.2006).
- Gobierno de Chile, Chile Emprende (2005). *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*. Diciembre. Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (2004). *Pobreza y distribución del ingreso en las regiones: región de Coquimbo*. Septiembre, Serie CASEN 2003, Volumen 2. (www.mideplan.cl/final/bajar.php?path=../admin/docdescargas/centrodoc&id=centrodoc_129.pdf, 26.7.2007).
- Gobierno Regional, Región de Coquimbo (Chile). *Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2006*, La Serena, 20.7.2006.

- Instituto Nacional de la Juventud (Chile), (2000). *Emprendimiento juvenil* (Teresita Selamé); (www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro275/libro275.pdf, 1.8.2007).
- Minkner-Bünjer, Mechthild (1995). “Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales en la enseñanza técnico-profesional”, en Mechthild Minkner-Bünjer, (ed.), *Modernización de la educación secundaria: Desafíos y experiencias*. Santiago de Chile: Asociación Chilena de Municipalidades, Fundación Friedrich Naumann.
- Proyecto de procedimiento BEST (2005). *Miniempresas en la educación secundaria*. Informe final del Grupo de Expertos, “Educación y formación en el espíritu empresarial: Desarrollar el impulso de las actitudes y capacidades empresariales en la educación primaria y secundaria”. Septiembre.
- Román G., Enrique (2002). “Tamaño de empresas y generación de empleos”, *Diario Pyme*, 15 de abril. (<http://www.diariopyme.cl/newtenberg/1077/printer-12430.html>, 15.6.2007).
- SERPLAC, IV región de Coquimbo (Chile) *Plan Regional de Gobierno 2006-2010 región de Coquimbo* (20/07/2006) (http://www.infopais.cl/interior/pdf/Planif_Territo/PlanesGob2006-2010/PlanGob_R04.pdf, 30.6.2007).

Sección 2:
**Transformaciones del trabajo
en el sector rural**

Transformaciones en el trabajo agrícola en México, a partir de las reformas estructurales

Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003¹

Nelson Enrique Florez Vaquiro *
(FLACSO-México)

Resumen

Una de las principales características del sector agrícola en los últimos años es la profundización de la heterogeneidad y polarización en cuanto a las formas de producción y uso de la fuerza de trabajo. Dentro de las principales transformaciones del sector agrícola en los últimos años se observan: la disminución de tres millones de empleos en el sector, acompañado del envejecimiento de la población agrícola; la mayor participación de las mujeres en sectores vinculados en actividades modernas; una mayor concentración de la propiedad agrícola, escoltada de una reducción de la superficie cultivada. Todos estos factores se profundizaron a partir de las reformas y acuerdos comerciales que se firmaron en el país a partir de la década de los noventa.

Palabras clave:

1 Este documento se encuentra basado en algunos de los resultados del documento denominado "Heterogeneidad del trabajo agrícola en México según la forma en que organiza el proceso productivo. Estudio comparativo entre los años 1993 y 2003".

* Profesor Investigador Adjunto

Introducción

El objetivo central de este trabajo es conocer las transformaciones ocurridas en la estructura ocupacional agrícola en México, entre 1993 y 2003, con especial atención en las condiciones laborales de los sujetos agropecuarios, a partir de un enfoque que busca aclarar las diferencias en la estructura de producción de la agricultura. Esto servirá para conocer a nivel agregado los efectos sobre el trabajo agrícola de las reformas estructurales emprendidas en el país desde hace dos décadas.

Esta ponencia se encuentra dividida en dos partes. En la primera se presentan, de forma sucinta, una descripción de los sujetos agropecuarios, la estructura etarea y la ubicación geográfica de los sujetos agropecuarios. En la segunda parte se analizan las particularidades del trabajo y las condiciones laborales, fundamentándose en la topología de los procesos productivos (Subsistencia, Mixta y Moderna).

Metodología de estudio

En este estudio se optó por usar, como fuente principal, el Módulo Agropecuario de la Encuesta Nacional de Empleo para los años 1993² y 2003³, aplicado en el segundo trimestre de cada año⁴. En este módulo se determina la condición de actividad agropecuaria de las personas entrevistadas, y aquellos que participan en actividades agropecuarias se clasifican en el rubro “sujetos agropecuarios”. Este cuestionario se utiliza para áreas menos urbanizadas (menores de cien mil habitantes), y se aplica a personas

2 Destaca que para este año la encuesta sólo tiene representatividad nacional y el tamaño de la muestra fue de 49 497 viviendas (43 206 en las zonas más urbanizadas y 5 075 en las zonas menos urbanizadas) lo que se refleja en un conjunto de 139 902 individuos.

3 En este año la encuesta tiene representatividad nacional y estatal y el tamaño de la muestra es de 161 632 viviendas (109 164 en las zonas más urbanizadas y 52 465 en las zonas menos urbanizadas) lo que se refleja en un conjunto de 414 785 individuos.

4 Hay que tener en cuenta que las entrevistas del módulo abarcan un periodo de seis meses anteriores a la semana de levantamiento (por lo cual el dato puede corresponder desde el mes de octubre hasta el mes de junio), lo que permite una mejor cobertura de los sujetos agropecuarios, ya que con las preguntas del cuestionario básico de empleo sólo es posible conocer información de la Población Económicamente Activa (PEA), durante la semana previa a la entrevista.

de 12 años y más, con el fin de determinar una serie de características relacionadas con actividades de tipo agrícola y/o pecuaria.

En consecuencia, después de revisar distintas tipologías, de considerar las diferentes categorías propuestas por algunos autores y de analizar las posibilidades de la fuente de información, se partió de una clasificación que incluye tres variables: a) tamaño de la tierra, b) el tipo de capitalización, y c) la forma de mecanización, con la idea de lograr una aproximación empírica de la manera de organizar el proceso productivo.

Cuadro I Construcción de la Tipología de organización del proceso productivo, Productores y Trabajadores				
Características	Subsistencia	Mixto		Moderno
Área en la que siembran o laboran	Pequeñas extensiones: menos de una hectárea y hasta 20 hectáreas	Pequeñas extensiones	Grandes extensiones	Grandes extensiones: más de 20 hectáreas
Capitalización	Condiciones precarias de capitalización: no cuenta con instalaciones	Cuenta con buenas condiciones de capitalización	Cuenta con buenas o precarias condiciones de capitalización	Cuenta con buenas condiciones de capitalización: *Infraestructura de riego. *Instalaciones para explotación y cuidado de animales. *Instalaciones de beneficio o transformación.
Mecanización	Cuenta con precarias condiciones de mecanización. Las actividades agropecuarias las realiza: *Con animales. *Sólo con herramientas manuales.	Cuenta con buenas condiciones de mecanización	Cuenta con precarias condiciones de mecanización	Cuenta buenas condiciones de mecanización. Las actividades agropecuarias las realiza: *Mecánicamente. *Mecánicamente y con animales.

Sujetos Agropecuarios

Al inicio del periodo examinado, los sujetos agropecuarios representaban el 17% de la PEA en el país, pero al llegar el año 2003 sólo alcanzaron el 10% de la PEA. Una pregunta inmediata sería: ¿cuál es el volumen poblacional al que nos estamos refiriendo? En 1993 los mexicanos que se dedicaban a actividades agropecuarias ascendían a 10 611 768 de personas, de las cuales, según la clasificación del INEGI, el 43,7% eran productores agrícolas y el 54% trabajadores (Pacheco, 2005).

Una década después, los sujetos agropecuarios sumaban 7 719 088 personas, es decir, se había presentado una disminución del 28% de las vinculadas al sector, con la característica de que el 39,8% correspondía a productores y el 57,2% a trabajadores. En general, estamos hablando de que, en diez años, alrededor de tres millones de personas habían salido del sector agrícola. Este descenso de la PEA sectorial puede tener un componente de la misma tendencia estructural que ha tenido la agricultura –menor participación de individuos vinculados al sector– y, como efecto de las diferentes reformas estructurales de la economía en los últimos años, en especial la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá.

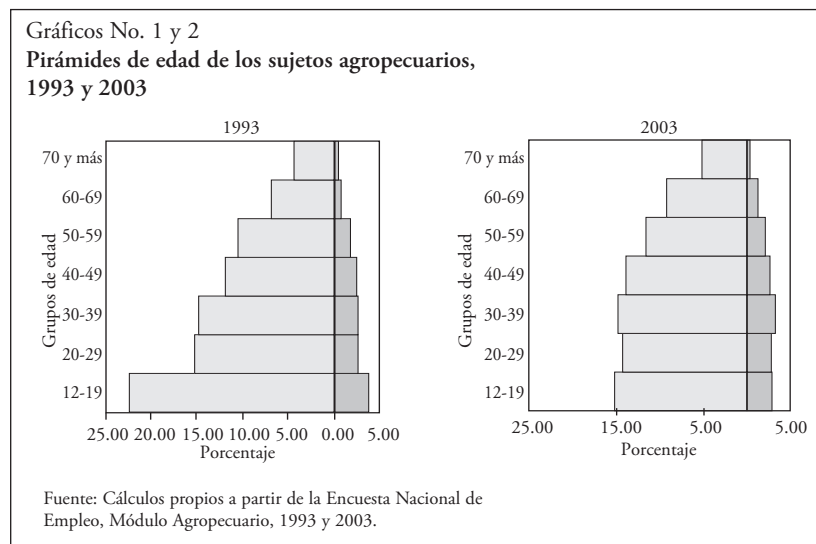
Para 2003, la estructura de los productores agrícolas no había cambiado mucho. Por su parte, en el caso de los trabajadores agrícolas se presentaba un cambio sustancial: los jornaleros se incrementaron 12 puntos porcentuales; los empleados y operarios, 2 puntos porcentuales; y los trabajadores sin pago disminuyeron sustancialmente 8 puntos porcentuales, representando el 27% de los sujetos agrícolas.

La mayor participación de jornaleros puede obedecer a la reasignación que sufrió el sector ante la difícil situación del campo, estimulada por la competencia internacional, que subsidia la producción agrícola, sumado a la baja productividad que presenta el sector. Muchos productores tuvieron que abandonar, rentar o vender sus tierras y pasar a ser jornaleros y algunos trabajadores sin pago se vincularon como jornaleros, situación que indica un incremento de la proletarización en los últimos años, y un afianzamiento de las relaciones de producción capitalista.

Estructura de edad

Si se analiza la distribución por grupos de edad de los sujetos agropecuarios, como vemos en la pirámide de edad, es clara la mayoría de hombres frente a las mujeres en los dos periodos de estudio. Además, se observa que en 1993 los grupos masculinos más jóvenes representaban el sustento de la agricultura (en especial los de edades de entre 12 y 19 años). Sin embargo, en 2003 se aprecia un proceso de envejecimiento de las personas vinculadas al agro, de tal manera que adquieren más importancia los grupos de edad que se encuentran en medio de la pirámide. Este proceso de envejecimiento se observa en las tres formas de organización del proceso productivo tanto para trabajadores y productores, siendo más visible el proceso de envejecimiento para las mujeres que se encuentran vinculadas a las actividades agropecuarias.

Analizando las bases de las pirámides, se concluye que en 1993 los hombres pertenecientes al grupo de edad de 12-19 años representaban alrededor del 22%, pero, diez años después, el porcentaje se redujo a 15%, dato que puede reflejar una migración de las labores del campo hacia actividades no agrícolas y de migración, en términos de movilidad ya sea nacional o internacional.



Hay que tener en cuenta que uno de los fenómenos que tendrá peso relativo creciente durante las próximas décadas en América Latina es el envejecimiento gradual de la población total, como la población económicamente activa, situación que se manifiesta en la agricultura mexicana. Para 1993, los productores se concentraban en los grupos de 30 a 59 años. Sin embargo, en el año 2003 se observa, en el caso de los hombres, un mayor envejecimiento, pues ganaron participación los grupos de 60 años y más. La edad media pasó, de un periodo a otro, de 47 a 50 años. El caso de las mujeres funciona de manera opuesta. En ellas se observa un rejuvenecimiento de la estructura por edad, de tal forma que la edad media disminuyó alrededor de 3 años, al pasar de 53 a 50 años.

En el caso de los trabajadores, en 1993 la estructura por edad se focalizaba en los grupos de 12-19 y de 20-29 años, con una edad media para hombres y mujeres de 24 y 32 años, respectivamente. Para el año 2003, tal estructura se muestra envejecida; los hombres alcanzan una edad media de 30 y las mujeres de 34 años. En suma, resulta claro que las mujeres trabajadoras, al igual que las productoras, presentan una estructura por edad más envejecida que los hombres en el contexto agrícola.

Inserción laboral y condiciones de trabajo de los sujetos agrícolas Características del trabajo y condiciones laborales de los productores agropecuarios

Los productores agropecuarios se encargan, básicamente, de las actividades mercantiles o semimerchantiles, organizando y supervisando el proceso de producción. Respecto a ellos cabe mencionar que la heterogeneidad se sigue expresando en la estructura del trabajo y en las condiciones laborales, observándose diferencias importantes en los tres tipos de producción que forman parte de nuestro análisis.

Para apoyar esta idea, y relacionarla con los grandes procesos de cambio en el agro, nos aproximaremos a la discusión sobre la concentración de tierra a partir de la extensión de la superficie cultivada, de la calidad de la misma y del destino que tendrá la producción.

Tipo de productor

Llama la atención que la estructura, según el tipo de producción, de un año a otro no sufrió grandes modificaciones en el caso de los hombres, mientras que, entre las mujeres, se advirtió una recomposición ligada al fortalecimiento de la producción mixta y el inicio de su presencia en la producción de corte moderno. Ahora bien, al considerar la estructura interna de los productores (los cuales se dividen en propietarios, ejidatarios o comuneros, ocupantes, aparceros y arrendatarios), sí afloran cambios de un periodo a otro. Los propietarios ganan participación, pero sigue siendo mayor el grupo de ejidatarios (Cuadro II).

Cuadro II México: Tipo de Productor Agrícola, 1993								
Productor	Subsistencia		Mixto		Moderno		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Propietarios	22%	39%	29%	59%	75%	-	25%	44%
Ejidatarios o comuneros	55%	46%	54%	36%	18%	-	54%	43%
Ocupantes	13%	7%	10%	-	-	-	12%	5%
Aparceros y arrendatarios	11%	9%	8%	5%	7%	-	10%	8%
<i>Porcentaje del Total</i>	65%	73%	33%	27%	2%	-	100%	100%
<i>Total</i>	2829999	157383	1409998	58070	101245	-	4341242	215453
México: Tipo de Productor Agrícola, 2003								
Propietarios	30%	38%	33%	48%	53%	31%	31%	43%
Ejidatarios o comuneros	56%	51%	51%	42%	31%	27%	54%	49%
Ocupantes	6%	9%	6%	7%	8%	43%	6%	9%
Aparceros y arrendatarios	8%	3%	10%	3%	8%	-	9%	-
<i>Porcentaje del Total</i>	65%	63%	32%	36%	3%	2%	100%	100%
<i>Total</i>	1734203	80311	865167	45533	73193	2251	2672563	128095
Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Módulo Agropecuario, 1993 y 2003.								

Para los años de estudio, en la producción de subsistencia, y en menor medida en la mixta, sobresale la mayor participación (alrededor del 50%) de los ejidatarios o comuneros. Y, por el contrario, en la producción comercial destacan los propietarios, aunque su peso se reduce a lo

largo del periodo: en 1993 participaban en un 75%, y ya para el año 2003 disminuye su contribución a 53%, y quienes ganan terreno son los ejidatarios o comuneros (Cuadro II). Vale aclarar que la situación descrita se da a la par de la disminución de la PEA agrícola, como lo habíamos mencionado anteriormente (véanse también los absolutos del Cuadro II).

En general, se observa que los productores se concentran en el grupo de ejidatarios o comuneros y propietarios. Después de evaluar los cambios en la configuración interna de los tipos de productor y de producción, dentro de la visión de afianzamiento de las relaciones capitalistas, nos surge el interés acerca de qué ha pasado con el proceso de concentración de la tierra y cómo se manifiesta este fenómeno en los tres tipos de formas de producción.

Superficie de la tierra

Por una parte, la superficie total de tierras declaradas por los productores disminuyó en un 25%, al pasar de 28 783 295 de hectáreas, en 1993, a 21 705 591 en 2003. La disminución de los propietarios vinculados a la producción comercial puede obedecer a una mayor concentración de la tierra en manos de unos pocos, ya que este tipo de producción es el que requiere de una mayor inversión y capital para su explotación. Por otro lado, se aprecia que el tamaño medio de hectáreas aumentó en la categoría de producción moderna (Cuadro III), lo que ayuda a sustentar la hipótesis de mayor concentración de tierra en manos de unos pocos⁵.

5 Hay que aclarar que en el formulario esta pregunta se refiere al total de tierra que ha utilizado el productor.

Cuadro III							
México. Productores Media y Mediana de la superficie total de tierras, 1993							
Variables	Subsistencia		Mixta		Moderna		Total
	Hombre	Mujeres	Hombre	Mujeres	Hombre	Mujeres	
Media	3,46	2,46	8,70	1,92	55,37		6,18
Mediana	2,50	2,00	4,00	1,50	55,00		
México. Productores Media y Mediana de la superficie total de tierras, 2003							
Media	2,90	2,32	9,71	8,80	76,52	49,30	7,7
Mediana	2,0	1,5	3,0	2,50	48,0	40,0	

Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Módulo Agropecuario, 1993 y 2003.

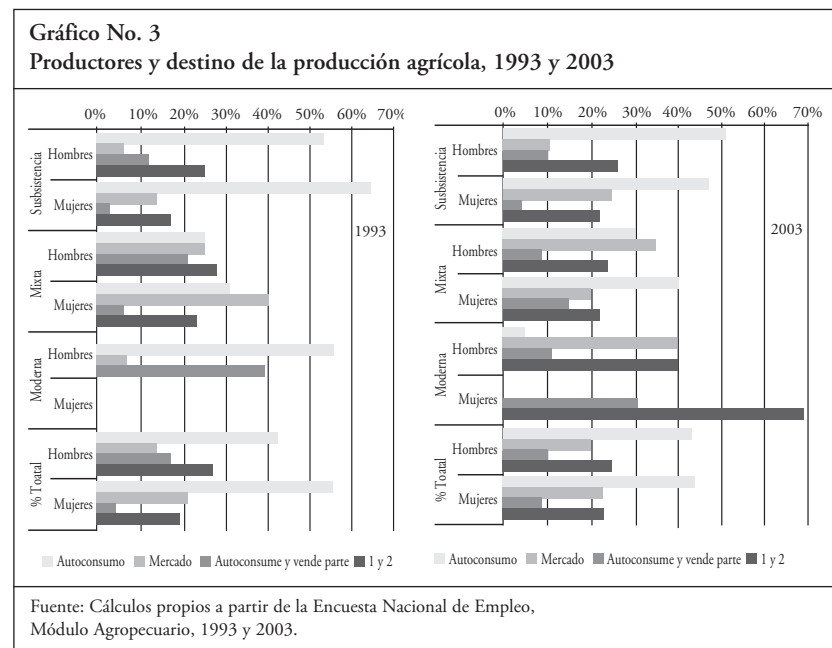
Como vemos en el Cuadro III, en los tres tipos de producción y para los dos años se muestran desigualdades por sexo en el acceso a la tierra: los hombres, en promedio, tienen un mayor número de hectáreas vinculadas a las actividades productivas.

También se distingue la disminución del promedio de hectáreas de los productores de subsistencia, pues pasan de 3,5 hectáreas en 1993, a 2,9 hectáreas en 2003 para el caso de los hombres, pero, al mismo tiempo, se advierte una disminución para las mujeres. Aflora este hecho porque los productores de subsistencia se encuentran cada vez más marginados, cuestión que sugiere la hipótesis de que se esté dando una fragmentación de la tierra como efecto de las reformas estructurales. Muchos de estos productores hubiesen vendido sus propiedades ante la imposibilidad de cultivarlas y competir con su producción, quedando así obligados a migrar o vincularse en otras actividades del campo, por ejemplo, como jornaleros, o incluso verse en la necesidad de insertarse en otros rubros de la economía. Considerando el cambio en el tiempo, tendríamos que preguntarnos si la mayor concentración de la tierra puede estar vinculada a los cambios en el artículo 27 de la constitución que estimulan a flexibilizar la compra y venta de las propiedades.

Destino de la producción

Dentro de la estructura interna del destino de los cultivos, se distingue que de 1993 a 2003 se incrementa la participación de los cultivos que se destinan al mercado, lo que contribuye a replantear los análisis que sugieren la consolidación de las relaciones capitalistas en el agro.

Aquí se observa una segmentación interesante: más del 60% de la producción de subsistencia se destina al autoconsumo. En 1993, esta situación era más marcada en el caso de las mujeres. No obstante, en 2003 hubo un cambio sustancial, ya que ganó terreno la producción para el mercado. En suma, estos productores son los que tienen un menor número promedio de hectáreas y de menor calidad. Y, además ante la falta de recursos para invertir, la única alternativa que tienen es cultivar para el consumo propio y el de sus familias, y el poco excedente que obtienen es el que destinan a la venta (Gráfica 3).



Si se compara a las mujeres en producción de subsistencia con las vinculadas a la producción mixta, las segundas usan relativamente de forma más eficiente su producción, ya que, en mayor proporción, se ubican en el rubro que combina autoconsumo con la venta de parte de dicha producción.

Por su parte, la producción moderna presenta una visión más comercial y de rentabilidad, aunque no deja de sorprender que, incluso en este tipo de producción, se combinan cultivos de autoconsumo, con los destinados para el mercado —40% en el caso de los hombres, y 69% de las productoras— (Gráfica 3).

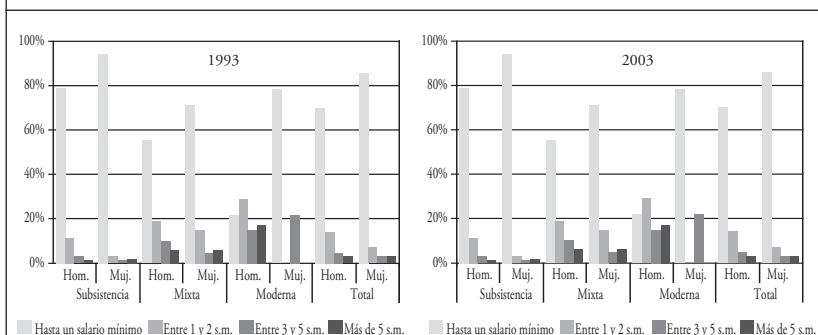
Nivel de ingresos de los productores

En cuanto a los ingresos hay que tener en cuenta que éstos son los que corresponden a la actividad principal que tuvo el entrevistado en la semana de referencia⁶. La heterogeneidad de los productores agrícolas se sigue expresando en el rubro de los ingresos, aunque se advierte que el deterioro del ingreso fue generalizado. Y, en el caso de las mujeres, se observa aun más la precarización, pues ellas muestran una mayor participación que los hombres en la categoría de hasta un salario mínimo en los tres tipos de producción (Gráfica 4).

Un rasgo distintivo a nivel colectivo en los tres tipos de producción es el incremento de un periodo a otro de la participación en el rubro de hasta un salario mínimo, lo que puede ser indicio de una precarización generalizada del ingreso de los productores. Por otro lado, es relevante que los productores de subsistencia se encuentran agrupados en el extremo más precario de los ingresos; mientras que en 1993 el 66% de los hombres y el 78% de las mujeres recibieron mensualmente hasta un salario mínimo, en el año 2003 la situación para este tipo de productores se vio más afectada y para ese año el 80% de los hombres y el 94% de las mujeres recibieron hasta un salario mínimo (Gráfica 4).

6 Los ingresos de 1993 y 2003 son comparables, ya que se encuentran a precios constantes de 2005.

Gráfica No. 4
Rango de ingresos mensuales de los productores, 1993 y 2003



Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Módulo Agropecuario, 1993 y 2003. Nota: Deflactados a precios constantes de 2005.

En cuanto a los productores vinculados a actividades modernas, se distingue una mayor diversidad en el ingreso. Sin embargo, de un periodo a otro se incrementó la participación de aquellos que ganan hasta un salario mínimo y disminuye en gran medida el rubro de quienes ganan más de cinco salarios mínimos (Gráfica 4).

Características del trabajo y condiciones laborales de los trabajadores agrícolas

En 1993, los trabajadores vinculados como jornaleros y peones dentro del universo estudiado representaban el 31%, y para el año 2003 conformaban el 50%; les seguían los empleados y los trabajadores sin pago, quienes, en 1993, correspondían al 64% y, para el año 2003 eran el 46%. Además, debemos recordar que los trabajadores sólo son dueños de su fuerza de trabajo y que no cuentan con capital físico, por lo que no se pueden comparar directamente con los productores, quienes son otro universo.

En el siguiente apartado se analiza una serie de variables que nos darán indicios tanto de procesos de polarización como de la heterogeneidad de situaciones en los trabajadores.

Tipo de trabajador

En 1993, los ocupados en labores del campo eran fundamentalmente trabajadores sin pago, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Sin embargo, para el año 2003 la tendencia se revierte y son los jornaleros y peones quienes ganan importancia (Cuadro IV). Esto nos habla de una redistribución interna de la fuerza de trabajo, al parecer de una mejora en la estructura laboral, pues ganan participación los trabajadores asalariados (jornaleros y peones) con una disminución de los trabajadores sin remuneración para los dos sexos. Recordemos todo esto acompañado de una reducción del trabajo vinculado al sector en el periodo de estudio.

Cuadro IV
México: Tipo de Trabajador agropecuario, 1993

Tipo de Trabajador	Subsistencia		Mixta		Moderna		% Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Jornaleros y peones	22%	3%	31%	12%	65%	43%	30%	9%
Empleados y operarios	3%	-	8%	1%	10%	8%	5%	1%
Trabajadores sin pago	75%	97%	61%	88%	26%	50%	65%	90%
Porcentaje del Total	54%	58%	36%	35%	11%	8%	100%	100%
Total	1671344	444674	1111650	267216	341995	61891	3124989	773781
México: Tipo de Trabajador Agropecuario, 2003								
Jornaleros y peones	44%	11%	63%	28%	81%	82%	57%	26%
Empleados y operarios	1%	-	4%	1%	14%	6%	4%	1%
Trabajadores sin pago	55%	88%	33%	71%	5%	12%	39%	73%
Porcentaje del Total	47%	47%	43%	42%	11%	11%	100%	100%
Total	1474310	426456	1347473	378826	351324	103021	3173107	908303
Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Módulo Agropecuario, 1993 y 2003.								

Por otra parte, destaca la división sexual del trabajo: las mujeres se encuentran en peores condiciones que los hombres. Todavía en el año 2003 más del 70% son trabajadoras sin pago. Con ello vemos la importancia de realizar estudios laborales que no generalicen resultados.

Ahora bien, en los tres tipos de inserción podemos observar lo siguiente: la gran mayoría de los trabajadores de subsistencia en 1993 eran trabajadores sin pago (entonces los hombres representaban el 75% y las mujeres el 97%), mientras que para el año 2003, los hombres y las mujeres como trabajadores sin pago disminuyen, aunque las segundas, porcentualmente, en menor medida (Cuadro IV). Es muy probable que los trabajadores de subsistencia, y en especial los trabajadores sin pago, guarden una fuerte relación con los productores; tal vez son ellos quienes contribuyen, mediante apoyo familiar o no familiar, al desarrollo de las labores del campo, con trabajo no remunerado para los productores.

También se observa que, entre los trabajadores vinculados a actividades modernas, ganan participación los jornaleros y peones, quienes para el año 2003 alcanzan porcentajes de alrededor del 80%. Es destacable que las mujeres, en este caso, igualan el porcentaje de los hombres (Cuadro IV). Todo esto sugiere que los trabajadores vinculados a la actividad comercial son mayoritariamente asalariados y que es de esperar que cuenten con mejores condiciones laborales.

En términos generales se observa un incremento de los jornaleros y peones en todos los tipos de inserción, tanto de hombres como de mujeres. El incremento de este tipo de trabajador puede estar asociado al mayor dinamismo que presentan los cultivos modernos, de los cuales se conoce son demandantes de una gran cantidad de mano de obra, sumado a la reasignación que ha presentado el sector como efecto de las reformas de los últimos años.

Inserción de los trabajadores por tipo de cultivo

Luego de conocer el tipo de trabajador, nos surge el interés de señalar a qué labores del campo se dedican los trabajadores y, en especial, en qué siembras se insertan los trabajadores.

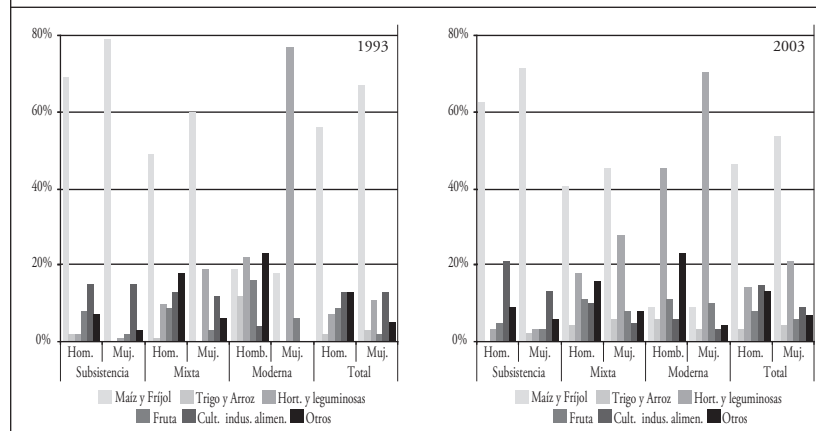
Destaca la importancia que tienen todavía el maíz y el frijol como cultivos de inserción, a pesar de que para el año 2003 su participación había disminuido; no obstante, representaban todavía alrededor del 50%. De igual forma, resalta el terreno que están ganando las alternativas de inser-

ción en cultivos como las hortalizas, las leguminosas y las frutas.

Entre 1993 y 2003 se generaron nuevos empleos en los rubros de hortalizas, leguminosas y frutas; hubo aumentos de 420 mil y 172 mil hombres y mujeres, respectivamente. Claro que este aumento no contribuyó a suplir las grandes pérdidas de empleo que se observaron en el sector.

Para los años de 1993 y 2003, al separar los trabajadores por tipo de producción a la que se vinculan, la mano de obra correspondiente a las actividades de subsistencia se concentra en los cultivos como el maíz y el frijol, seguido de las frutas para el año 2003.

Gráfico No. 5
Trabajador, según tipo de cultivo al que se insertan, 1993 y 2003



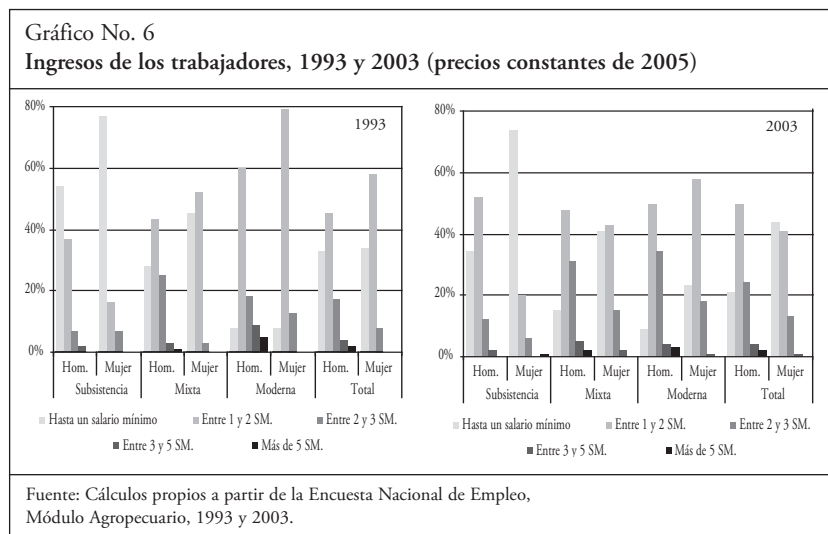
Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Módulo Agropecuario, 1993 y 2003.

La inserción de los trabajadores modernos es mucho más diversificada para los hombres. En 1993 estos se ocupaban en cultivos como las hortalizas y leguminosas, el maíz, y el frijol y las frutas, entre otros, mientras que alrededor del 80% de las mujeres se vinculaban a los procesos relacionados con las hortalizas y leguminosas. Ya para el año 2003, más del 50% de los hombres se concentran en las labores de las hortalizas, leguminosas y oleaginosas, mientras que las mujeres mantienen la mayoría de su vinculación, alrededor del 80%, en estos últimos cultivos (Gráfica 5).

Ingreso de los trabajadores agrícolas

En cuanto a la estructura general de los ingresos de los trabajadores, podemos observar un incremento en los rubros de 1 a 2 SM y en el de 2 a 3 SM, lo que nos habla de una mejoría en el nivel de ingresos, en especial para los hombres (Gráfica 6).

De igual forma, si apreciamos la distribución del ingreso en los tres tipos de inserción, para 2003 más del 50% de los trabajadores se encuentran devengando entre 1 y 2 SM, con excepción de las mujeres vinculadas a las actividades de subsistencia, quienes en mayor proporción reciben menos de un salario mínimo (Gráfica 6).



El aumento de los asalariados no estuvo acompañado de un incremento en las condiciones laborales. Sin embargo, sobresale el incremento de los trabajadores que ganan más de un salario mínimo. De igual forma, destaca el crecimiento de la brecha en las prestaciones: los vinculados a las

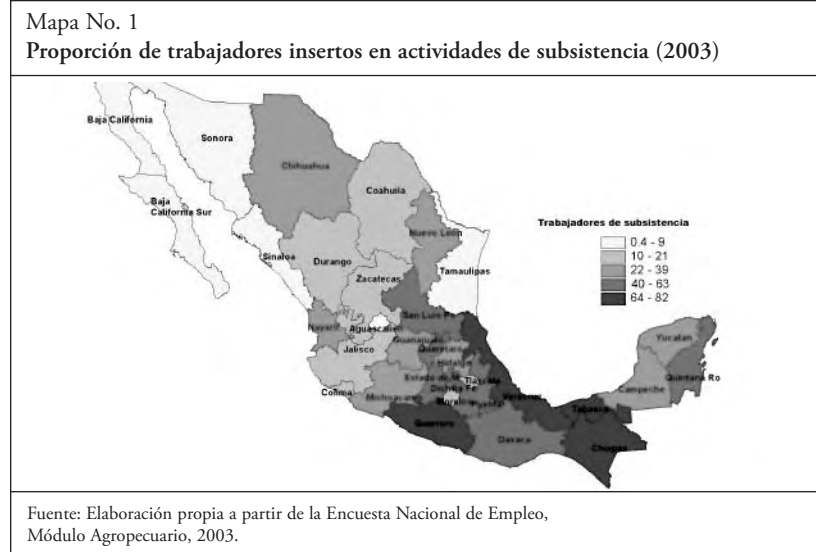
7 Para posibilitar la comparación con los productores, en el caso de los ingresos sólo se tomaron en cuenta los trabajadores que reciben algún ingreso. De igual forma, cabe tener en cuenta que de un año a otro disminuyeron, en los tres tipos de inserción, los trabajadores que no reciben ningún ingreso.

labores modernas aumentan sus beneficios laborales, mientras los vinculados a la subsistencia se mantienen sin seguridad social.

Distribución espacial de los sujetos agrícolas en el territorio mexicano

En este apartado, nos interesa conocer si la heterogeneidad de los sujetos agrícolas se expresa dentro del territorio mexicano y de qué forma podría manifestarse entre los trabajadores para el año 2003⁸.

Los estados que presentan una participación por encima del 50% de trabajadores vinculados a las actividades de subsistencia son Tabasco, Guerrero, Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Distrito Federal, San Luis Potosí, Estado de México y Querétaro. Cabe resaltar que estos estados se ubican al sur del país, con un número reducido de extensiones agrícolas, sin mecanización y capitalización (Ver mapa 1).



8 En este apartado no se tomó en cuenta el año 1993, porque, como se manifestó en la metodología, la encuesta para este año sólo tiene representatividad nacional, mientras que la encuesta de 2003 sí tiene representatividad estatal y nacional.

Entre 1993 y 2003, ante la disminución de los sujetos agrícolas en más de tres millones de personas en términos absolutos, se manifiesta una reducción de la población femenina en las actividades agrícolas, pero se observa, en el último año de estudio, una mayor participación relativa de las mujeres jóvenes con una mayor escolaridad y orientadas hacia la vinculación moderna –cultivos de exportación. Este aspecto quizás estaría obedeciendo a la mayor demanda laboral por parte de este sector.

Explícitamente, la construcción de la tipología confirma y hace visible la existencia de unos sujetos agropecuarios, mayoritariamente campesinos –“de subsistencia”– con unidades de producción a pequeña escala, carentes de nuevas tecnologías e instrumentos de producción, apoyados en el trabajo familiar, enfocados a la producción de cultivos tradicionales (maíz y frijol) y realizando tareas para el autoconsumo, con bajos ingresos. Estos sujetos muestran características que los asocian con un extracto precario desde un enfoque de la dinámica del trabajo, y es a ellos a quienes las reformas emprendidas los han golpeado más fuerte en sus condiciones laborales.

Y por otro lado, la existencia de un pequeño empresariado y trabajador agrícola –moderno– que incrementa cada vez más el promedio de sus posesiones, vinculado a medianas o grandes propiedades, que tiene la característica de un mayor control de los recursos productivos (mayor capital y nivel de inversión), mayor tecnología e instrumentos de producción, con una mayor especialización en la comercialización de la producción, la que prefiere los cultivos modernos (hortalizas, frutas). De igual forma, se observa en medio de estos dos polos –mixto– la coexistencia de un fuerte grupo de sujetos agrícolas que combinan las características de los modos de producción anteriormente mencionados. Cabe resaltar que está heterogeneidad presente en el campo mexicano se acentuó mayormente a partir de las reformas estructurales y acuerdos comerciales, entre otros aspectos acaecidos en la última década.

En cuanto a las condiciones sociodemográficas es importante destacar que, en los años 1993 y 2003, se observan tendencias de distinto signo, entre ellas el mayor envejecimiento de la estructura etárea de la población agrícola, donde los productores muestran una mayor acentuación en la edad media que los trabajadores, y las mujeres agrícolas manifiestan una

estructura por edad más envejecida que los hombres, lo que podría explicarse por el creciente éxodo rural y/o por la movilidad hacia otras actividades económicas. Del campo migran más las mujeres y los jóvenes, y se quedan aquellos con bajo capital humano y más envejecidos.

Geográficamente, se expresa la heterogeneidad en la estructura productiva. En algunas entidades predomina la agricultura de subsistencia, en especial, en los estados del sur, mientras que en otras entidades se concentra la agricultura con las características de la producción moderna y empresarial, destacadamente en los estados del norte, los que, además, son el mayor demandante de mano de obra y, por ende, de mayor atracción laboral.

Bibliografía

- Arroyo, Jesús (1995). *Y ante todo la población rural persiste. Efectos de la modernización económica en el campo mexicano*. Universidad de Guadalajara.
- Appendini, Kirsten (2005). Comentario a la tesis *Heterogeneidad del trabajo agrícola en México según la forma en que organiza el proceso productivo. Estudio comparativo entre los años 1993 y 2003*.
- _____ (2001). *De la milpa a los tortibonos, la reestructuración de la política alimentaria en México*. El Colegio de México, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- _____ (1983). “La polarización de la agricultura mexicana: un análisis a nivel de zonas agrícolas en 1970”, en Gonzalo Rodríguez (editor), *Economía Mexicana, 1 serie temática, sector agropecuario*. Centro de investigación y docencia económicas. UNAM.
- Barrón, Ma. Antonieta y Otros (2003). “El programa nacional con jornaleros agrícolas: Una Evaluación”. en *Comercio Exterior*. Vol. 53, núm. 2. México.
- _____ (2000). “Jornaleros agrícolas: Viejos y nuevos fenómenos”, en Roberto Quintana (coord.), *Investigación social rural buscando huellas en la arena*. Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdés, S.A.

- _____ (1997). *Empleo en la agricultura de exportación en México*. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. Juan Pablo Editor.
- CEPAL / ECLAC, IICA (1997). *Panorama de la Agricultura de América Latina y el Caribe en las Últimas Décadas*.
- CEPAL / Naciones Unidas (1979). “Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?”. *Cuadernos de la CEPAL*.
- De Grammont Hubert C. (2000). “Política Neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores: Una visión de conjunto”, en Antonio Yúñez (comp.), *Los pequeños productores rurales en México: Las reformas y las opciones*. El Colegio de México.
- De Grammont Hubert C. y Sara Lara (1999). “Reestructuración productiva y mercado de trabajo rural en las empresas hortícolas”, en C. de Grammont (coord.), *Empresas, Reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Plaza y Valdez S.A.
- Florez, Nelson (2005). *Heterogeneidad del trabajo agrícola en México según la forma en que organiza el proceso productivo. Estudio comparativo entre los años 1993 y 2003*. México: FLACSO.
- INEGI - ST y PS (1993 y 2003). Encuesta Nacional de Empleo.
- _____ (1996 y 2003). El sector Agroalimentario en México.
- Ocampo, José Antonio (2001). “Agricultura y desarrollo rural en América Latina”, en Maria Beatriz De A David (comp.) *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, Colombia: CEPAL, Alfaomega.
- Pacheco, Maria Edith (2005). “El trabajo agropecuario en México 1991-2003”, en Enrique De la Garza y Carlos Salas (compiladores). *La situación del trabajo en México*. Universidad Autónoma de México.
- _____ (2005b). Comentario a la tesis *Heterogeneidad del trabajo agrícola en México según la forma en que organiza el proceso productivo. Estudio comparativo entre los años 1993 y 2003*.
- _____ (2004). *Ciudad de México, heterogénea y desigual. Un estudio sobre el mercado de trabajo*. El Colegio de México.
- Pedrero, Mercedes y Arnulfo Embriz (1992). “Los mercados de trabajo en las zonas rurales. Notas sobre la encuesta nacional de empleo de

- 1988”, en *Revista de estudios sociológicos*, del Colegio de México, Vol. X. No.29, mayo-agosto.
- Sánchez L. Y R. Arroyo (1993). “Jornaleros Agrícolas de México”, en E. Klein (coord.), *Los pobres del campo. Los trabajadores eventuales*, Santiago de Chile: OIT.
- Weller, Jürgen (2000). *Reformas Económicas, Crecimiento y Empleo, los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Fondo de Cultura Económica.
- Yúñez J., E. Taylor y J. Becerril (2000). “Los pequeños productores rurales: características y análisis de impactos”, en Antonio Yúñez (comp.), *Los pequeños productores rurales en México: Las reformas y las opciones*. El Colegio de México.

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales

Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas

Alma Amalia González¹ y Flurina Doppler²

Resumen

Las zonas rurales han sido fuertemente desestructuradas por las políticas neoliberales. La falta de estímulos a la producción y las sistemáticas crisis de precios en los cultivos comerciales han traído el abandono de actividades productivas, el incremento de los flujos migratorios y el debilitamiento del tejido social del espacio rural.

El trabajo aquí presentado se basa en la experiencia de la Unión de Organizaciones Sociales y Solidarias de Chiapas (UNOSyS), organización cafetalera que agremia aproximadamente a 7000 productores del Estado de Chiapas. Actualmente, la UNOSyS, además de fortalecer la organización de los grupos de productores asociados a través de la venta del café en el marco del Comercio Justo y orgánico, busca crear fuentes de empleo en las comunidades rurales, elaborando propuestas que ofrezcan una opción educativa a los hijos de los socios como alternativa al desempleo y la migración.

En el medio rural, las zonas cafetaleras, –tal como es el caso de Chiapas– en México, están enfrentando la falta de un relevo generacional. Ante tal situación, algunas organizaciones campesinas están armando nuevas demandas frente al Estado. Se plantea como perentorio el ofrecimiento de opciones educativas capaces de dar mejores posibilidades de inserción laboral y arraigo a las zonas rurales.

Palabras clave: Desarrollo rural, cooperativas, cafecultura, Chiapas, comercio justo, agricultura orgánica, sistemas alternativos de educación.

1 Investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México (PROIMMSE-IIA-UNAM), San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. <http://www.proimmse.unam.mx>

2 Investigadora suiza especializada en problemas sociales del sector cafetalero, egresada del Instituto de Antropología Social de la Universidad de Fribourg, Suiza y Maestra en Ciencias por el Centro de Investigaciones en Antropología Social (CIESAS), México. flurina.doppler@gmx.ch

Introducción

Actualmente, el desarrollo rural ha dejado de centrarse únicamente en el fortalecimiento de las actividades productivas primarias, tales como la agricultura, ganadería, silvicultura o artesanías. Los nuevos enfoques y políticas públicas, así como las estrategias utilizadas por los organismos internacionales de desarrollo, visualizan la importancia de integrar otro tipo de opciones, distintas a las típicamente practicadas en el medio rural.

La generación de empleo no agrícola se plantea como una estrategia efectiva para fortalecer las sociedades rurales. En este sentido, las políticas públicas han tendido a fomentar la infraestructura, particularmente, vías de comunicación, que permitan el desplazamiento de la población en localidades rurales aisladas a los centros urbanos de mayor jerarquía. En estos lugares, se establecen industrias, generalmente de procesos simples, que se benefician de la disponibilidad de mano de obra.

Otras opciones han fomentado la diversificación de fuentes de empleo a través de la creación de industrias y la promoción de actividades artesanales, vinculadas a la valorización del patrimonio de los territorios. En este sentido, sobresalen las iniciativas de turismo alternativo (como por ejemplo: rural, cultural, ecológico).

Ciertamente, se ha incrementado la diversificación de opciones para la generación de empleos en el medio rural. Las agencias de desarrollo tienden a coincidir en la importancia de fortalecer las estructuras organizativas locales como una vía para consolidar proyectos de desarrollo. Más allá de las ancestrales luchas de reivindicación por derechos agrarios o étnicos, llevadas a cabo por las organizaciones campesinas, hoy en día éstas se postulan como figuras claves de las estrategias del desarrollo local.

Pobreza y educación: ¿una relación directa?

Probablemente, antes de continuar, resulte conveniente hacer algunas consideraciones sobre el término de pobreza. En principio, vale decir que no existe un consenso sobre su concepto. Sin embargo, una de las formas más usuales es a partir de la definición de una “línea de pobreza”, debajo

de la cual se es pobre (Bazdresch, 2001). Para la definición de esta línea se considera la satisfacción de diversos criterios, que tienden a asegurar la vida y/o el bienestar “mínimo” de las personas.

De hecho, el abatimiento de la pobreza ha pasado a ser uno de los objetivos prioritarios del Organismo Internacional de Naciones Unidas, mismo que se asienta en dos de los objetivos del Milenio:

- Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre³.

Las agencias internacionales de desarrollo tienen diversas concepciones acerca de las estrategias para abatir la pobreza rural. No obstante, los objetivos del Milenio plantean *a priori* que la pobreza está definida por el ingreso económico. Si bien ésta es una de las consideraciones que prevalece mundialmente, algunas iniciativas plantean el otorgamiento directo de fondos económicos a las familias, a fin de satisfacer sus necesidades básicas. Otras propuestas priorizan el reforzamiento de la infraestructura productiva. En una perspectiva más integradora, otras concepciones y metodologías para evaluar la pobreza, intentan retomar los criterios anteriores, pero incorporando la utilización del tiempo en los hogares (trabajo doméstico, educación y recreación) (Damián y Boltvinik, 2003).

La teoría del capital humano enfatiza la relevancia de estimular las capacidades de la gente como vía para el desarrollo. Diversas investigaciones han servido para validar la relación directa entre la capacidad transformadora o de emprendimiento, y el nivel educativo de las personas. Bien es cierto que hay evidencias en este sentido, pero no es posible la extrapolación automática de tal postulado. Hasta ahora, garantizar la educación no ha sido solución a los problemas de pobreza (Bazdresch, 2001).

En esta perspectiva teórica del capital humano, el Estado se posiciona como garante del otorgamiento de la educación de la población. Pretende hacer una cobertura total, dando igualdad de calidad. No obstante, el

³ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (Consulta: entre julio y agosto de 2007)

Estado mexicano no ha cumplido con este objetivo, básicamente por el escaso gasto destinado a la educación y por la falta de infraestructura necesaria para alcanzar tal meta. Por otro lado, pareciera que la calidad educativa estuviese asociada al estrato socioeconómico de la población.

La apreciación de la mala calidad educativa ofrecida por el Estado es una opinión que comienza a estar más extendida en la sociedad. En el caso de las organizaciones cafetaleras, los padres de familia se preguntan si los conocimientos adquiridos en la escuela llegarán a ser útiles para sus hijos, lo mismos que enfrentarán los retos y cuestionamientos que imponga el ser campesinos. En ese momento, deberán resolver problemas sobre los cuales no recibieron mayor información en la educación formal académica. Imagínese tan sólo las consecuencias, al carecer del bagaje que permite comprender el clima y su efecto en el manejo agrícola.

La situación pareciera plantear una yuxtaposición, ya que asistir a la escuela formal puede implicar no aprender las lecciones para ser campesino. Esta reflexión influye en la toma de decisiones de los padres de familia, desalentando el envío de niños y jóvenes a la escuela.

La educación formal está impregnada de otros *a priori*. A partir del acceso a la educación, se asume que los jóvenes habrán de dedicarse a actividades distintas a la agricultura, no ligadas a la ruralidad. Tiende a pensarse que un mayor grado de escolaridad habrá de garantizar el acceso a fuentes de empleo o actividades productivas –en general, más dinámicas y rentables–. Para los jóvenes existen distintas percepciones sobre la educación. Por una parte, están aquellos para quienes el acceso a la educación es sinónimo de modernidad, vida urbana, mejor ingreso y un trabajo físico menos arduo, comparado con el del agricultor. Sin embargo, para otros jóvenes la educación no garantiza ninguna mejoría en las condiciones de vida. Incluso se llega a considerar una pérdida de tiempo, ya que retardan el momento de incorporación a la vida productiva.

Las agencias internacionales tienen la convicción de una sinergia positiva entre desarrollo y educación. En este sentido, organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han fijado reglamentaciones sobre la edad mínima en la que es permitido trabajar. El cumplimiento de esta norma permitiría –al menos en teoría– asegurar que niños y jóvenes no interrumpen sus actividades educativas.

Investigaciones llevadas a cabo por al OIT reportan que:

“[...] elevadas proporciones del trabajo infantil en la agricultura comercial, vinculada a los mercados globales de algodón, cacao, café, caucho, sisal, té y otros productos básicos. Los niños pueden representar una parte considerable de la fuerza de trabajo de la agricultura comercial. Estudios realizados en el Brasil, Kenya y México han revelado que entre el 25 y el 30 por ciento de la fuerza de trabajo total empleada en la producción de diversos productos básicos estaba constituido por niños menores de 15 años”. (OIT, 2002: 27)

Las percepciones y expectativas sobre la educación no son monolíticas entre los padres de familia, pero pareciera haber consenso en el seno de las organizaciones cafetaleras, concediendo un valor positivo a la educación. Es probable que el capital social gestado en torno a la experiencia organizativa para la producción y comercialización del café, apoye la línea de invertir en procesos educativos a largo plazo. Actualmente, los líderes y asesores de estas cooperativas de productores se cuestionan sobre las condiciones en que habrá de darse el relevo generacional. El escenario futuro no se plantea lo suficientemente halagüeño para lograr que los jóvenes se mantengan arraigados a sus territorios y a la cultura cafetalera. Los jefes de familia tienen certeza de que las condiciones actuales no permitirán que todos los jóvenes encuentren una opción de vida en sus comunidades de origen. Mucho menos, será posible que los jóvenes continúen dependiendo únicamente de la producción de café. Tendrán que insertarse en otras actividades productivas, y aquellos que continúen en el sector agrícola deberán ser capaces de adaptarse a nuevas exigencias del mercado.

El sentimiento de continuidad, en tanto que campesinos, es genuino entre los cafetaleros. De allí las preguntas que se plantean. ¿Cuáles son las condiciones que pudieran propiciar el arraigo de los jóvenes en las cooperativas de café? La apuesta que más se concreta toma como eje de acción el proceso educativo para fortalecer el empleo y arraigo. El texto a continuación presenta el escenario en que tales iniciativas se están concretando.

El escenario de la cafeticultura chiapaneca

Chiapas se caracteriza por una enorme diversidad geográfica, económica, social y cultural. Según el censo 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 29,1% de los hogares, al menos uno de los cónyuges habla una lengua indígena. Igualmente en Chiapas, 26 de cada 100 personas de 5 años y más hablan lengua indígena y 7 de ellas no hablan español. Las lenguas predominantes son el tseltal (37,9%), el tsotsil (3,5%) y el chol (16,9%).

Chiapas es un Estado predominantemente rural. El café –que después del maíz es el segundo cultivo más importante– es una de las principales ramas de la economía chiapaneca. Para muchas familias de pequeños productores es el único producto que permite un ingreso monetario. Según la Secretaría de Finanzas del Estado de Chiapas⁴, se destinan, al cultivo de café, el 3,25% de la superficie total del Estado y el 19,25% de su superficie cultivable, con una generación estimada de 29 millones de jornales anuales en la fase de producción, y un total de un millón de empleos entre directos e indirectos. El 97,67% de los aproximadamente 175 000 cafetaleros del Estado son pequeños productores con propiedades de 0,5 a 5 hectáreas.

A nivel nacional, el 80% de los municipios donde se produce café es clasificado “de alta y muy alta marginalidad”, lo que significa que el ingreso per cápita es entre 30% y 50% inferior al promedio nacional (Martínez, 1998:69).

Los productores de Chiapas han enfrentado precios muy bajos durante muchos años, mismos que ni siquiera han alcanzado a cubrir los costos de producción. Debido a los precios bajos del café y los altos costos de mano de obra, muchos productores optan por no efectuar la cosecha de café. Además de los efectos económicos, la crisis se manifiesta a nivel ambiental y social. Los efectos negativos antes descritos cobran mayor dimensión a partir de la devastación provocada por el huracán Stan en octubre de 2005. Adicionalmente a las pérdidas humanas, se estiman daños en plantaciones de café, entre 30% y 50% –en función de las dife-

4 http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Egresos/Informacion/Presupuesto_de_Egresos/Contenido/Pdf/Presupuesto%20de%20Egresos%202006/Estrategia%20Funcional/25500.pdf#search=%22organizaciones%20cafetaleras%20chiapas%22 (Consulta: entre julio y agosto de 2007)

rencias regionales–. Las mayores pérdidas de plantas de café han sido provocadas por deslaves y arrastre de árboles y rocas. Los daños en la infraestructura productiva han sido igualmente devastadores, por cuanto se refiere a patios de secado y caminos de acceso.

Resulta paradójico que frente a las altas ganancias declaradas por las principales transnacionales del sector cafetalero, al mismo tiempo se manifiesten efectos negativos para miles de pequeños productores al otro lado de la cadena comercial en las zonas cafetaleras. En Chiapas, la crisis está obligando a miles de chiapanecos a abandonar sus comunidades y sus tierras, en búsqueda de una salida económica. Se estima que cada año emigran entre 30 000 y 50 000 chiapanecos hacia los Estados Unidos. Otros optan por ir a trabajar a los centros turísticos, a la ciudad de México o a la frontera norte del país. La emigración ha traído consigo severos problemas de desintegración familiar, reduciendo las expectativas de niños y jóvenes en etapas de formación educativa.

La falta de ingresos económicos directos en las familias cafetaleras afecta la satisfacción de sus necesidades básicas. En primer término, se presenta la imposibilidad de costear la atención médica y la reducción del gasto destinado a la alimentación. Se hace necesario incorporar la mano de obra familiar, obligando a que los hijos abandonen la escuela, en etapas cada vez más tempranas (Hernández, 2004).

Mercado laboral en las zonas cafetaleras

Los inicios de la cafeticultura, a fines del siglo XIX, dan cuenta de crueles historias acontecidas en las fincas –principalmente alemanas– de la región del Soconusco. Este periodo se caracteriza por la migración de los indígenas alteños hacia las tierras más bajas para realizar la cosecha del grano. Los indígenas eran “enganchados”⁵ para ser llevados a trabajar en

5 El término indica la forma arbitraria en que los indígenas eran obligados a iniciar su camino hacia las fincas cafetaleras. Los finqueros contrataban “enganchadores”, término usado en el sentido del verbo enganchar, ya que ésta es la imagen más precisa a su acción. El arribo de los enganchadores a las comunidades indígenas era el momento en que los hombres debían partir hacia las fincas cafetaleras para realizar la cosecha. A cambio, recibían únicamente los exiguos salarios y maltratos de toda índole.

las fincas. No existía ninguna oportunidad de negociación respecto a las condiciones laborales ni al salario. Prevalcían la coerción y la explotación laboral hasta el maltrato físico, sin que hubiese alguna instancia para proteger los derechos de los trabajadores indígenas (Grollová, 2002).

Ciertamente, la Reforma Agraria de México trajo consigo mejoras para la población del medio rural. No obstante, la población indígena siempre ha quedado rezagada socialmente. Es un hecho que las condiciones de vida de fines del siglo XIX, en las fincas cafetaleras, persistieron en relictos de injusticia social, hasta los albores del más reciente movimiento armado en Chiapas⁶.

En épocas más recientes –a partir de la década de los sesentas del siglo pasado–, da inicio la cafecultura indígena promovida por el Estado. En esta fase, el proceso organizativo y las condiciones de vida de los cafetaleros indígenas dan pauta, igualmente, a incoherencias sociales. Por un lado, están las reivindicaciones que el Comercio Justo ha promovido en torno a la solidaridad y justicia social hacia los pequeños productores. Por otro lado, sale a relucir la forma en que los trabajadores guatemaltecos representan la principal mano de obra durante el periodo de cosecha del café.

En el caso chiapaneco, los cafecultores que participan en el Comercio Justo remiten a productores mayoritariamente indígenas, cuyas parcelas de café oscilan entre 0,5 y 2 hectáreas. En términos formales, son productores cuyo sistema de cultivo depende, básicamente, de la mano de obra familiar. Sin embargo, es un hecho que, dadas las exigencias de manejo del café, durante el periodo de cosecha se requiere de mano de obra adicional, misma que es ocupada por población indígena guatemalteca.

Con cierta frecuencia, los indígenas guatemaltecos prefieren ser empleados en las parcelas de los pequeños productores y no en las grandes plantaciones privadas. Esto se debe a que privilegian el establecimiento de relaciones personales más horizontales⁷, a aquéllas extremadamente jerarquizadas que se dan en las fincas cafetaleras. Sin embargo, existen algunas constantes, como por ejemplo, la falta de negociaciones justas en

6 Se hace referencia al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994.

7 Los jornaleros guatemaltecos van a preferir trabajar con los pequeños productores, porque allí reciben mejores condiciones de alojamiento y tres comidas al día, en tanto que, en las fincas, sólo reciben dos.

el pago de salarios, hecho que se da tanto en las fincas como en los pequeños productores. Cabe agregar que el trabajo de los cosechadores ha sido habitualmente pagado en función del volumen de grano cosechado⁸ y no en términos de jornada laboral.

Indistintamente de quién haga la contratación, no han existido controles que garanticen el respeto a los derechos laborales ni la prohibición del trabajo infantil. La participación de los niños en las labores agrícolas es una práctica habitual y puede tener diferentes aristas. Por un lado, está la participación de los hijos de productores, pero sin que ello represente el abandono de las actividades educativas. De este modo, los niños y jóvenes se incorporan a los procesos de aprendizaje en torno a la cafecultura. Situación bastante diferente es la que se presenta en el caso de los niños hijos de los jornaleros agrícolas.

Los trabajadores guatemaltecos trabajan con toda la familia, y entre más numerosa sea ésta, más manos habrá para el corte. En este caso, los niños participan en la jornada de trabajo, al mismo ritmo que los padres. De este modo, se interrumpen la asistencia a la escuela y los derechos fundamentales de los niños.

El escenario del Comercio Justo de café pareciera estar asignando un doble rol a los cafetaleros indígenas del lado mexicano. Son pequeños productores que deben batirse por un precio justo a su producto en el mercado internacional del café y que, simultáneamente, ocupan una situación privilegiada frente a los indígenas guatemaltecos, ya que emplean trabajadores guatemaltecos sin cumplir cabalmente con un trato justo en las relaciones laborales. Este planteamiento no tiende a emitir un juicio de valor que descalifique la solidaridad del Comercio Justo, movilizada en torno a las necesidades de los cafecultores indígenas chiapanecos. Se trata, en todo caso, de poner en evidencia los matices que aparecen en las relaciones sociales.

8 La preferencia para trabajar en una finca puede estar influida por los más altos rendimientos que se tienen en ellas, con respecto a las parcelas de manejo orgánico de los pequeños productores. La utilización de fertilizantes químicos incrementa los rendimientos por superficie. De esto resulta que una persona que trabaja en el corte de café obtenga un mayor volumen en menos tiempo.

Ciertamente, las iniciativas de Comercio Justo han tenido diversas incidencias positivas en el mejoramiento de las condiciones de vida de los cafetaleros indígenas. Igualmente, se ha mejorado el acceso a mercados internacionales y se han favorecido los procesos organizativos. Empero, más allá de los aspectos positivos, conviene señalar que Comercio Justo no ha tenido (al menos para el caso chiapaneco), repercusiones tangibles en la situación de los jornaleros. Sin embargo, algunas organizaciones campesinas incluyen en sus normas escritas que los socios deben pagar un salario justo a los jornales. Desafortunadamente, aún no está definida la aplicación de sanción alguna en caso de incumplimiento. A la par, se organizan talleres de sensibilización sobre derechos humanos (Doppler, 2006).

Organizaciones campesinas y estrategias de desarrollo rural

El retraimiento del Estado y una gran inestabilidad del mercado internacional a finales de los años 80, fue el momento en que empezaron a surgir nuevas estructuras organizativas en torno a la comercialización del café. Estas nuevas organizaciones se plantearon la búsqueda de mejores oportunidades de comercialización para hacer frente a la situación de crisis en el sector. Resultado de ello, se constituyen las cooperativas campesinas independientes. Estos procesos organizativos de la cafecultura campesina, y particularmente la indígena –en el caso de Chiapas–, están influidos por las acciones evangelizadoras de la iglesia católica en sus vertientes de Teología de la Liberación y de la Tierra (González, Linck y Moguel, 2003).

La situación de grandes carencias en las zonas cafetaleras respecto a la infraestructura básica, el transporte, instalaciones de beneficio, financiamiento y el acceso a información de mercados, provocó que muchas organizaciones tuviesen una fugaz existencia. Sin embargo, otros grupos lograron consolidar su organización.

Bien es cierto que hoy en día, en Chiapas, sobresalen exitosas empresas sociales en términos comerciales y organizativos. No obstante, el grueso de los productores ha estado, y permanece aún, al margen de los procesos organizativos. La mayoría de los productores deben aún vender su

café sin procesar –a un costo menor–, a cualquier intermediario que cuente con vehículo y pague con dinero en efectivo (Carlsen, 2004:4).

A fin de poder enfrentar los complejos procedimientos y los altos costos que implican la certificación orgánica y la exportación directa en mercados diferenciados (Comercio Justo y Orgánico), se han creado organizaciones de productores de segundo y tercer nivel asociativo. Estas nuevas alianzas tienden a institucionalizarse como estrategia de interlocución frente a los agentes del desarrollo en el ámbito nacional e internacional. Si bien es cierto que la institucionalización en sí misma refuerza la capacidad de negociación, no necesariamente ha resuelto las contradicciones y sinsabores del complejo sector cafetalero (Doppler y González, 2007).

Procesos de aprendizaje

La cafecultura chiapaneca se caracteriza por la presencia de sólidas organizaciones campesinas. Podría decirse que si bien la exportación de café ha significado un obstáculo a salvar, al mismo tiempo ha servido para impulsar procesos organizativos y de aprendizaje.

A través de los años, las organizaciones de cafecultores indígenas afinaron su aprendizaje y experiencia en la complicada tarea de procesar y acopiar la cosecha de café para comercializarlo directamente. Este aprendizaje ha sido la base para el desarrollo de un conjunto de conocimientos, tanto de sus líderes y asesores como de sus bases sociales. Su posición actual les permite gestionar la asignación de fondos gubernamentales y de Organismos no Gubernamentales. La prioridad ha sido el financiamiento de actividades productivas; sin embargo, el constante embate de problemas sociales, a partir de la crisis de precios del café, ha conducido al planteamiento de demandas sociales más amplias. Destaca aquí el planteamiento que vincula las opciones de desarrollo con el acceso a servicios educativos.

Cuando se hace referencia a los procesos de aprendizaje, habrá que señalar que van más allá de los conocimientos y habilidades específicas adquiridas por los socios de las cooperativas. Se trata de conocimientos que redundan en el mejoramiento de la calidad del café. Los conociemien-

tos que se movilizan para este fin, se llevan a cabo específicamente en el espacio de la parcela de cultivo y su posterior procesamiento en la finca.

Relevo generacional

Para las organizaciones campesinas, y en general para las sociedades rurales, uno de los principales problemas es el relevo generacional. La expectativa de devenir cafetalero era una imagen con alta reputación para los hijos de cafetaleros. Poseer una parcela de café y poder heredar a los hijos, era sin duda, una herencia atractiva.

Desafortunadamente en la actualidad, el futuro cafetalero resulta bastante incierto. Por un lado, está el grupo de jefes de familia que participaron en la consolidación de estas empresas sociales. Ellos se interesan en transmitir el patrimonio organizativo y económico que tales organizaciones representan. Por otro lado, están los jóvenes, quienes ligan la concepción de la vida rural con la falta de oportunidades de desarrollo.

Actualmente, los líderes y asesores de estas cooperativas de productores se cuestionan sobre las condiciones en que habrá de darse el relevo generacional. El escenario futuro no se plantea lo suficientemente halagüeño para lograr que los jóvenes se mantengan arraigados a sus territorios. Como resultado de esto, las organizaciones orientan sus acciones a reducir el proceso migratorio. De allí que se elaboren agendas de gestión política, más allá de los intereses que originalmente les conjuntaron en torno a la exportación del café. Las preguntas que se plantean giran en torno a ¿cuáles son las condiciones que pudieran propiciar el arraigo de los jóvenes en las cooperativas de café? La apuesta que más se concreta toma como eje de acción el proceso educativo para fortalecer el empleo y arraigo.

Una educación alternativa: La estrategia de UNOSyS-FIECH
(Unión Nacional de Organizaciones Sociales y Solidarias-Federación Indígena Ecológica de Chiapas)

La UNOSyS-FIECH es una unión de organizaciones –principalmente cafetaleras–, de diferentes regiones del Estado que luchan por hacer fren-

te a la crisis en el sector. En los últimos años, las organizaciones que se integraron en 2003, en la Unión, han logrado insertarse con éxito en el Comercio Justo y el mercado orgánico del café. Con el fortalecimiento del área productiva y económica y la ampliación de su filiación, se ampliaron también los objetivos de la organización. Además de fortalecer la organización de los grupos de productores asociados a través de la venta del café y la diversificación de las actividades productivas, se busca también crear fuentes de empleo en las comunidades rurales y crear oportunidades educativas para los hijos de los productores agremiados, como alternativa al desempleo y la migración. En el eje ideológico-político, la UNOSyS, entre otras, propone incidir en las políticas públicas que afectan a los miembros de la organización y sus comunidades.

La búsqueda de UNOSyS-FIECH por el desarrollo de las oportunidades educativas, para los jóvenes en las zonas cafetaleras, trajo consigo la necesidad de disponer de información sobre las condiciones de los hijos de los productores agremiados, a fin de tener fundamento para la elaboración de futuros proyectos y orientar el trabajo en esta área.

En UNICEF México, la Unión de cafetaleros encontró un organismo que comparte las mismas preocupaciones. En Chiapas, UNICEF lanzó la iniciativa, en abril de 2004, “Todos las niñas y los niños a la escuela”, buscando “superar el rezago educativo del Estado, fomentar alternativas para mantener a los niños dentro del sistema escolar, llegar a aquellos que se encuentran fuera del sistema educativo y mejorar la calidad de la educación básica, dentro de un marco de reconocimiento de la cultura e identidad local” (UNICEF, 2004).

La UNOSyS-FIECH solicitó igualmente al Programa de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste (PROIMMSE), de la Universidad Nacional Autónoma de México, su apoyo en la elaboración de un estudio exploratorio.

Los resultados del estudio se entienden como insumo para la orientación de las acciones que UNOSyS-FIECH ha iniciado con el objetivo de incidir en una propuesta local que solvete las necesidades de formación de los hijos de los socios. Asimismo, permitirán disponer de información sistematizada que evidencie la situación de la educación en el Estado.

Las acciones concretas frente al retraimiento estatal del sector educativo no se han hecho esperar. Es considerable la proliferación de centros educativos a todos los niveles, de tipo privado, que ofrecen sus servicios. En este caso se trata de programas curriculares y planteamientos pedagógicos que se adhieren a los programas gubernamentales. Si bien es cierto que estos centros se orientan a una demanda real, sus objetivos no plantean una solución de fondo.

De forma paralela, surgen otras propuestas que intentan plantear soluciones más profundas. En este sentido, la UNOSyS-FIECH ha venido impulsando algunas acciones, en las que se percibe una visión de más largo alcance.

Mayormente, la Unión ha centrado sus esfuerzos en la instalación y gestión de albergues y en el apoyo —principalmente con recursos humanos—, a la preparatoria Cuauhtémoc A.C.

A continuación, damos más detalle de ambas acciones: La preparatoria Cuauhtémoc A.C. fue fundada en el año 2004, en el municipio de Tuzantán, al Sur de Chiapas.

“Nueva Tenochtitlán, donde está ubicada la preparatoria, es más bien el centro de estas diez comunidades. Y dentro de estas diez comunidades, como en unas siete o seis, más o menos, hay telesecundarias y cada año de las telesecundarias egresan alrededor de 50 alumnos por escuela, por telesecundaria, y de ellos estudian nada más unas 3 o 4 personas, de estas 50 personas. ¿Y cuáles son los factores? Los factores son que no hay dinero, la situación económica es muy complicada, muy difícil. Entonces la escuela preparatoria surgió por esta necesidad, por esta realidad, por esta problemática que yo observé que había mucha gente, mucho potencial, muchas capacidades y por eso fundamos la escuela. No, en un momento no nos interesó cómo la íbamos a sostener, en un momento no nos interesó cómo iba a sobrevivir la escuela, pero una vez que ya se institucionalizó, ahí fue donde nosotros ya nos dimos cuenta de esta problemática”⁹.

9 Entrevista al Director y fundador de la preparatoria, realizada en junio de 2006.

El número de alrededor de 100 alumnos inscritos actualmente es un indicador de la necesidad de la iniciativa. Los alumnos pagan, como cuota de cooperación, 100 pesos al mes¹⁰. Desde su inicio, la preparatoria operó con una clave oficial que le da validez a su enseñanza. No obstante, aún falta la oficialización de la escuela ante la Secretaría de Educación Pública, formalización indispensable para acceder a subsidios gubernamentales. Dados los severos problemas económicos de la escuela, el trámite de esta oficialización, y la búsqueda de otros financiamientos, son tareas primordiales de la directiva de la asociación.

Actualmente, los maestros reciben una compensación de 300 pesos mensuales. La mayoría de ellos tiene otro trabajo que les permite sobrevivir, pero también hay varios que laboran en la preparatoria Cuauhtémoc porque no tienen otro empleo. Los profesores que se encuentran en esta situación, tienen la expectativa de que, al momento de oficializarse el plantel, su labor previa sea tomada en cuenta para ser contratados de forma definitiva. Desafortunadamente, por el momento, la falta de recursos para pagar un salario real repercute en un alto índice de ausentismo de los maestros.

Como se ha señalado, UNOSyS-FIECH instaló también dos albergues, donde los hijos de socios, que vienen de comunidades alejadas a continuar sus estudios en las escuelas públicas de nivel medio-superior, pueden encontrar hospedaje a costos relativamente bajos.

Aunque no libres de contrariedades, las experiencias con estos proyectos, en sus primeros años de servicio, fueron prometedoras, y la demanda de lugares en los albergues ha ido creciendo y superando las capacidades. A largo plazo, se proyecta la adquisición de un terreno en el que habría de construirse un albergue, donde la educación se complementaría con la enseñanza de oficios útiles en las comunidades.

La visión de UNOSyS-FIEHC proyecta, a largo plazo, establecer su propia universidad. Sin embargo, sus acciones concretas toman cuerpo en tiempos más cortos. El proyecto realizable, en un futuro más cercano, es la renta de una casa en la capital del Estado, para establecer un albergue dirigido a los jóvenes universitarios.

10 Aproximadamente, 10 dólares estadounidenses.

Otras experiencias

La iniciativa de UNOSyS-FIECH no es la única en Chiapas, donde existe una profunda historia organizativa para encontrar soluciones ante el cuestionable desempeño del Estado. Así se tienen desde opciones que se apoyan en sistemas educativos privados en pleno apego a los planes, hasta estrategias pedagógicas gubernamentales. Paralelamente, existen otras propuestas asentadas en dinámicas colectivas, que ponen en juego visiones más integrales para el problema educativo, tales como las que se presentan a continuación.

La Asociación Civil Yashalúm de Santiago Apóstol, ubicada en la cabecera del municipio de Yajalón, fue fundada en 1990 con el apoyo del Padre Loren Riebe Estrella, siendo la mayoría de sus fundadores provenientes de la Asociación de catequistas. Actualmente, la dirección de Yashalúm está integrada en su totalidad por indígenas tzeltales y cho'oles de los municipios de la zona Norte del Estado de Chiapas¹¹.

Los objetivos de la Asociación son el fomento, la subvención y la prestación de servicios asistenciales y educativos para fortalecer el desarrollo integral de las comunidades de la región, el cuidado del medio ambiente y el mejoramiento de la salud comunitaria. Actualmente, trabajan en tres líneas de acción: educación, extensión comunitaria y salud.

El programa de educación beneficia a estudiantes indígenas (con escasos recursos económicos) de preparatoria y niveles secundario y superior, de los municipios circunvecinos a Yajalón. Yashalúm A.C. tiene dos albergues: el rancho Santiago Apóstol, destinado a hombres, con capacidad para 60 estudiantes; y la Casa Santa María, destinada a mujeres, con capacidad para 40 personas. En estos albergues, los estudiantes que asisten a las escuelas secundarias y preparatorias de Yajalón obtienen casa y comida y, a cambio, proporcionan servicio en mano de obra para los proyectos sociales de la Asociación. Los varones trabajan principalmente en los proyectos agrícolas de café, hortalizas y cítricos que se encuentran integrados al rancho Santiago Apóstol. El rancho también funciona como cen-

tro de capacitación para el Programa de Extensión Comunitaria. Por su parte, las mujeres que residen en Casa Santa María prestan su servicio realizando actividades en la elaboración de tarjetas, hortalizas y bordados. Con el proyecto de bordado se mantienen elementos tradicionales de la cultura y, al mismo tiempo, se genera una fuente de ingreso para la alimentación de las becas.

Con el fin de dar seguimiento al proceso educativo de los becados, Yashalúm A.C. gestiona también becas para estudiantes de bajos recursos que asisten a diversas universidades del país. Como compromiso de su beca universitaria, los estudiantes, al finalizar su carrera, deben prestar un año de servicio social a beneficio de la comunidad, así como 192 horas, por ciclo escolar, durante los periodos vacacionales. Adicionalmente a las becas, la Asociación cuenta con cuatro casas-albergues para los becados universitarios en Chiapas y Yucatán.

En todo el proyecto de educación, Yashalúm trabaja con el apoyo de los padres de familia, quienes participan en diferentes comités en torno a la gestión de los fondos de beca y actividades culturales, entre otros. Complementariamente, otros programas se plantean incidir en el mejoramiento de las opciones de vida de la población. Sus principales ejes son la extensión comunitaria y el programa de salud.

Otra experiencia es la del Centro Indígena de Capacitación Integral (CIDECI), ubicado en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Su objetivo es ofrecer una alternativa educativa a jóvenes y adultos indígenas que no pudieron integrarse a las rígidas reglas de los sistemas educativos formales. El centro fue fundado en 1989 por Raymundo Sánchez Barraza, persona que funge hasta hoy como director. En este lugar, los indígenas pueden recibir la formación en un oficio que les permita reintegrarse a sus comunidades. La enseñanza se concibe como un proceso continuo, donde: “[...] El principio pedagógico que orienta, en un primer momento, nuestro quehacer es el aprender a hacer, luego, el aprender a aprender y luego, la parte profunda formativa, la consideración del “otro” en su integralidad: el aprender a ser más”¹².

11 Entrevista a los directivos de la Asociación en junio de 2006 y consulta del sitio web http://www.thepathwaysproject.org/espanol/org_detail_2.asp?Org_Id=154 (Consulta: julio de 2007)

12 Entrevista a Raymundo Sánchez Barraza, presentada en el sitio web http://www.inmotion-magazine.com/global/rsb_int_esp.html

Los alumnos están durante el tiempo que deseen en el centro y, a cambio de la educación que reciben, deben participar en el mantenimiento de las instalaciones. Pueden aprender uno o más oficios y artes de los ofrecidos en el centro. Al terminar su estancia, pueden solicitar un financiamiento que les facilite su reinserción a su comunidad, aprovechando los saberes adquiridos.

Las experiencias que hemos citado aquí sólo son algunas, pero existen otras como el bachillerato bivalente particular “Bartolomé de las Casas”, incorporado a la Secretaría de Educación Pública, fundado en 1998 en Guaquitepec, que atiende una población mayoritariamente tseltal. La Casa de la Ciencia A.C. es otro proyecto que tiene como objetivo la formación de profesores, poniendo énfasis en fomentar las habilidades de pensamiento analítico, creativo y participativo en el alumno, desarrolladas en las áreas básicas (lingüística y matemáticas). Estas habilidades se consideran herramientas que pueden ser aplicadas en cualquier campo de especialización técnica y académica. Propuestas educativas en torno a cooperativas de productores son también una realidad en Chiapas y otros estados con población indígena (Moguel, González y Hernández, 2001)

Consideraciones finales

Los ejemplos citados evidencian la preocupación por generar propuestas alternativas que reconozcan las limitantes de los programas educativos formales. Esto no quiere decir que no existan fallas en tales propuestas, pero sí que anuncian lo factible de la elaboración de nuevos paradigmas educativos.

Existe una preocupación fehaciente de las generaciones actuales por crear un futuro atractivo a los jóvenes para perpetuar la vida en el medio rural. Las organizaciones campesinas tienen claro que, más allá de su posicionamiento en el ámbito productivo y de comercialización, sigue siendo fundamental su capacidad para generar propuestas que generen el arraigo de los jóvenes al capital social que se ha consolidado hasta ahora.

Bibliografía

- Bazdresch, Miguel (2001). “Educación y pobreza: una relación conflictiva” en Alicia Ziccardi (compiladora), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO
- Carlsen, Laura (2004). “La crisis del café en Chiapas”, en *Voces del Campo*. <http://americas.irc-online.org/pdf/voices/0404coffee-sp.pdf>. (Fecha de consulta: agosto de 2007)
- Damián, Araceli y Julio Boltvinik (2003). “Evolución y características de la pobreza en México”, en *Comercio Exterior*, Vol. 53, Num. 6, p. 519-531.
- Doppler, Flurina (2006). *Los cafetaleros del Rincón y su participación en los mercados alternativos. La configuración de un nuevo campo social*. Tesis de Maestría en Antropología Social. Centro de Investigaciones Antropológicas.
- Doppler, Flurina y Alma Amalia González (2006). “Fair Trade: Benefits and Drawbacks for Producers”, en *Revista Puente Europa*, Año IV, No. 2, Junio 2006. <http://www.obreal.unibo.it/Review.aspx?Action=Data&IdReview=14>.
- _____ (2007). “El comercio justo: entre la institucionalización y la confianza”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 38 – 149 (abril-junio), p. 181-202.
- González, Alma Amalia, Thierry Linck y Reyna Moguel (2003). “El comercio de los valores éticos”, en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 75, p. 31-45. http://www.cedla.uva.nl/60_publications/PDF_files_publications/75RevistaEuropea/75Gonzalez&Linck&Moguel.pdf
- Grollová, Daniela (2002). “Los trabajadores cafetaleros y el Partido Socialista Chiapaneco, 1920-1927”, en Juan P. Viqueira y M. Humberto Ruz (coords.), *Chiapas, los rumbos de otra historia*. UNAM-CIESAS.
- Hernández, Luis (2004). “Migración y café en México y Centroamérica”. *Programa de las Américas*. <http://www.ircamericas.org/esp/1008> (Fecha de consulta: noviembre de 2007).

- Martínez, Aurora Cristina (1998). *El proceso cafetalero mexicano*. México: UNAM.
- Moguel, Reina, Alma Amalia González y Abelarda Hernández (2001). *Modelos educativos alternativos en áreas rurales, mayoritariamente indígenas y marginadas*. Informe final. El Colegio de la Frontera Sur, México.
- OIT (2002). *Un futuro sin trabajo infantil*, Ginebra.
- UNICEF (2004). *Todos los niños y las niñas a la escuela*. Documento interno.

Sitios web consultados:

- http://www.thepathwaysproject.org/espanol/org_detail_2.asp?Org_Id=154 (Consulta: julio de 2007)
- <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (Consulta: julio – agosto de 2007)
- http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Egresos/Informacion/Presupuesto_de_Egresos/Contenido/Pdf/Presupuesto%20de%20Egresos%202006/Estrategia%20Funcional/25500.pdf#search=%22organizaciones%20cafetaleras%20chiapas%22 (Consulta: julio – agosto de 2007)
- http://www.inmotionmagazine.com/global/rsb_int_esp.html (Consulta: julio – agosto de 2007)

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação política de trabalhadores rurais assalariados em plantações florestais em Minas Gerais, Brasil

Múcio Tosta Gonçalves

Resumo:

A ocupação da região do Vale do Rio Doce, em Minas Gerais, iniciada nos anos 1950, formou uma economia regional cujos núcleos dinâmicos foram a siderurgia e os latifúndios de eucaliptos. Essa economia de foi lentamente sobrepondo-se, do ponto de vista da formação do mercado de trabalho e da dinâmica demográfica local, à produção camponesa, gerando e consolidando profundas modificações no perfil sócio-econômico dos produtores familiares locais. À medida que se transformou a configuração econômica, social e territorial local, uma parcela da população (especialmente a jovem) teve no assalariamento nos maciços florestais uma importante alternativa de emprego, além do emprego industrial nas siderúrgicas. Por sua vez, a agricultura familiar se tornou mais subordinada à dinâmica capitalista. Nesse contexto foi sendo construída uma organização sindical específica, a dos assalariados rurais. Mas a questão sobre qual é a identidade desses sujeitos (assalariados da indústria ou filhos de e agricultores com acesso interditado ao rural?) é ainda um tema que paira sobre a organização da ação deles, inclusive a coletiva. O artigo pretende, refletindo sobre esse caso, contribuir para o debate sobre a produção de identidades e interesses de assalariados rurais, tema eclipsado na literatura sobre o trabalho na América Latina.

Palavras chave: assalariados; plantações florestais; Vale do Aço; Vale do Rio Doce.

Modernização, Interesses e Organização

O presente artigo discute, a partir de uma investigação feita com trabalhadores assalariados das plantações, como as suas identidades foram sendo forjadas ao longo do período em que se processava uma dupla transformação: a da formação de uma economia específica, guiada pelas empresas agroindustriais florestais, e a da construção de Sindicatos de Trabalhadores na Indústria Extrativa Vegetal. Ouvindo esses trabalhadores e tendo como pano de fundo as mudanças sociais e territoriais na agricultura regional dos Vales do Aço e do Rio Doce, pretendeu-se compreender como os atores sociais e políticos constituídos sob o novo regime de produção e trabalho perceberam e percebem o seu engajamento no mundo das plantações.

O ponto de partida da análise é que a penetração do capital no campo produz diferenciação social, mas não é apenas isso o que a gera. Os condicionantes e as resultantes da diferenciação social no campo “têm uma base social e resultam de determinadas alianças, cooptações de grupos etc. que criam, legitimam e aderem à oferta desses novos recursos” (Neves, 1985:237).

Essa problemática refere-se à determinação de como as trajetórias sociais dos atores sociais no seu campo regional possibilitaram aquele confronto entre um caráter familiar e um outro capitalista e, ainda, se esse confronto de fato qualifica, transforma e reproduz a prática da agricultura sobre um ambiente natural (Gonçalves, 2001).

Esse encaminhamento da discussão, pois, evita a mera confrontação e remete o debate sobre a mudança social e sobre a modernização (e a resistência a ela) para o campo das disputas. Dentro desse espaço social e político, os sujeitos sociais podem então ser entendidos como mais do que meros agentes que preexistem ao mercado capitalista e se identificam como trabalhadores ou produtores familiares. Thompson (1987) acredita que os fenômenos sociais da exploração e da opressão sofridos pelos trabalhadores não podem ser entendidos se as experiências individuais e coletivas, social e politicamente definidas no âmbito da história dos trabalhadores, não forem trazidas à tona. Mesmo porque a experiência coletiva é fundada na percepção de identidades.

Como categoria social, as identidades são um produto social e não uma representação universal. São, portanto, construídas na história coletiva do grupo, remetem ao outro, às relações específicas que permitem a produção de sentidos específicos às relações entre sujeitos distintos e divergentes, que colidem em um espaço marcado por essa desigualdade e pela dominação (Romano, 1986).

Decorre daí também a pergunta: a existência de identidade(s) é suficiente para a existência de interesses? Basicamente, um interesse implica uma relação de reciprocidade entre indivíduos mediada por uma necessidade, podendo ser definido como uma reivindicação digna de consideração ou um direito de participar de uma atividade, ou ainda, como uma intenção que, a partir de atos ou de instrumentos dados, orienta a ação de um indivíduo ou grupo. Depreende-se daí que existe uma necessidade real ou potencial relacionada com essas ações cuja importância determina as normas de conduta e os julgamentos de valor do sujeito individual ou coletivo que age. Nesse sentido, a produção de resultados consoante as demandas dos interessados requer a formação de instituições ou organizações destinadas a coordenar ou governar o comportamento político - permanente ou transitoriamente - de uma categoria específica de sujeitos sociais. Essa coordenação, por sua vez, depende da existência de algum “sistema” de solidariedade (Gonçalves, 2001).

No caso da ação sindical, ela pode ser pensada como voltada para a organização dos interesses dos sujeitos que se aglutinam politicamente na e/ou por meio da instituição sindicato. A questão a discutir, portanto, é a de como os trabalhadores constroem o caminho que leva à formação dessa identidade enquanto categoria social. Seguindo as considerações de Offe (1984), existem alguns elementos que estão na base dessa definição do trabalhador enquanto sujeito social específico, portanto dotado de existência prévia ao momento de sua organização enquanto “interessado” em demandar ou defender questões pertencentes ao seu foro específico. No caso dos assalariados rurais das plantações florestais homogêneas, objeto do presente artigo, pode-se dizer que esses elementos são os seguintes, tal como analisados por Gonçalves (2001):

- a) os trabalhadores, antes de pertencerem a um sindicato, são “membros” de outras organizações, as empresas capitalistas, pelas quais são contratados;
- b) a condição anterior, por sua vez, compõe-se de uma diversidade de formas de arregimentação e de contratação dos trabalhadores que por si só evita uma sua uniformização;
- c) enquanto trabalhadores que perderam a sua condição de proprietários ou membros de famílias proprietárias de um processo próprio de produção agrícola, esses trabalhadores passam a possuir uma “forma” nova, a de trabalhadores atomizados submetidos ao capital. Exatamente por isso, esses trabalhadores inserem-se no mundo da produção agro-industrial de modo subordinado, uma vez que não podem “fundir-se” e formar um corpo homogêneo;
- d) a firma capitalista agro-industrial age no sentido de apropriar-se em escala crescente dos recursos naturais e sociais necessários para ampliar a sua eficiência – produtiva, tecnológica e de dominação – em um espaço social e natural determinados. Por sua vez, os trabalhadores não só perdem a capacidade de determinar o ritmo e o sentido de sua reprodução - como sujeitos sociais imersos numa cultura e num espaço natural - como não conseguem garantir os melhores meios de reproduzirem-se como força de trabalho;
- e) desse modo, a adesão e o pertencimento a um sindicato são ambos, também, uma resposta a um processo histórico que se inicia com a eliminação das formas artesanais e não orientadas para o mercado praticadas pelos agricultores e que avança no sentido do fortalecimento do capital diante da “associação defensiva” dos trabalhadores.

Nesse sentido, a questão a determinar é a seguinte: quais são os “interesses” reais organizados pelos sindicatos? A resposta a essa questão é importante, num plano teórico, porque como o trabalhador é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto da troca da força de trabalho, inscreve-se aí uma quantidade de interesses bem maior do que no caso dos capitalistas. Enquanto organizador de uma categoria de sujeitos sociais, o sindicato age no sentido de constituir um poder social (Gonçalves, 2001).

Agricultores e Assalariados das Plantações Florestais

A região analisada compreende um território composto por 21 municípios, formado a partir da apropriação econômica de um espaço rico em reservas minerais (ouro e ferro), terra e madeira desde o século XIX. Esse território originalmente rural (Monte-Mór, Costa et alii, 1997), foi transformado a partir dos anos 1950 por um processo de urbanização intenso e rápido induzido pela ocupação industrial do território atraída pela disponibilidade de recursos naturais (matas das quais se produzia carvão, terra não ocupada formalmente, água e minério de ferro em abundância), de trabalhadores e de vias de escoamento adequadas. Esses elementos, mais políticas agrícola e de incentivos fiscais e financeiros adequadas tornaram possível o planejamento e o desenvolvimento da atividade de plantação homogêneas de grandes proporções de árvores para produção de madeira de uso industrial (Gonçalves, 2001).

Contudo, a interpretação convencional do desenvolvimento da região baseia-se, em sua quase totalidade, na idéia que houve uma fragilização da agricultura local como conseqüência dos processos de industrialização, de crescimento da população urbana e redução da população rural e de mudança nos usos da terra e na condição dos produtores. Em função disso, as conclusões apontam em geral que trata-se de uma região atrasada com uma população rural local também atrasada. Essa não é, contudo, a opinião dos agricultores e trabalhadores, e as pesquisas que realizei na região confirmam isso (Gonçalves, 2001).

Para os agricultores e trabalhadores rurais, a vida antes da chegada das plantações de eucaliptos combinava uma estrutura econômica e social baseada na posse e/ou na propriedade de pequenas extensões de terra cultivadas pelas famílias, na prestação de serviços e na produção compartilhada (meação e outras formas de acesso a terra de vizinhos e/ou de fazendeiros) e na prestação de serviços de desmatamento e carvoejamento para as usinas siderúrgicas (Gonçalves, 2001).

Com a organização dos latifúndios florestais a partir dos anos 1940 para atender à demanda industrial por carvão e mais recentemente por fibras de celulose das árvores, uma mudança fundamental provocada na economia rural da região na percepção dos agricultores foi a geração de

empregos assalariados e, em conseqüência, de renda monetária adicional à que poderia ser gerada dentro da propriedade rural familiar. Não se pode omitir, porém, que se as empresas plantadoras criaram novos tipos de emprego, o fizeram num universo de sujeitos já submetidos a uma lógica de exploração pelo fazendeiro (Gonçalves, 2001).

Mais do que por causa do assalariamento, a vida mudou para parte desses agricultores por causa de um novo ritmo de organização do trabalho: levantar, ir trabalhar e retornar à casa deixaram de ser movimentos controlados por eles, e tornaram-se determinados pelas necessidades das empresas. Formando o quadro de interpretação da decadência da agricultura local, soma-se situação dos idosos que persistiram na terra e não se assalariaram, e para os quais não houve e nem há “ajuda” nenhuma para “tocar” a roça (Gonçalves, 2001).

Introdutoras de um modo novo de organizar o espaço e o trabalho dos que moravam no território antes de sua chegada, as firmas de plantações quebraram o papel da agricultura como única fonte geradora de trabalho local. Segundo um trabalhador entrevistado em pesquisa de campo realizada durante os anos 1990, as plantações não garantiam “emprego para ninguém do lugar” e por isso o “eucalipto não serve para ninguém do lugar. Só serve para eles, eles pegam gente de todo lugar e traz para cortar eucalipto. Aqui na nossa comunidade ninguém tem benefícios de nada” (Gonçalves, 2001).

Essa percepção é ainda mais radicalizada quando se trata dos modos pelos quais vários dos membros das comunidades rurais de base familiar saíram da terra. Se havia o recurso do assalariamento, por que não combinaram esse recurso com a permanência nas propriedades, como fizeram seus antecessores quando da era possível viver da e na terra e prestar serviços de carvoejamento para as empresas? A resposta obtida quando da pesquisa: para dar lugar às plantações. E os dados disponíveis sobre a estrutura da propriedade da terra explicam por que ocorreu uma redução da área média das pequenas propriedades apesar da manutenção do seu número total (Gonçalves, 2001).

A “chegada” das empresas não foi feita com base na introdução da relação de equivalência e dos códigos jurídicos formais exigidos pela transação mercantil capitalista. A partir dos depoimentos colhidos junto a

antigos proprietários rurais e membros de suas famílias na região, pode-se dizer que as empresas adotaram estratégias de aquisição de terra que se não foram formalmente violentas, chegaram próximo disso, e foram muitas vezes ilegais. E isso foi possível porque, como disse um entrevistado, quase ninguém tinha título da terra. Aqueles que de alguma forma resistiram, permaneceram ilhados entre os eucaliptos (Gonçalves, 2001).

Mas há aqueles que perceberam o processo de modo distinto, mesmo não discordando da situação de subalternidade que foi criada. Um paralelo pode ser traçado com a análise de Palmeira (1979) a respeito das relações de trabalho nas usinas pernambucanas de açúcar no início da década de 1970; ali a imposição da situação do assalariamento gerou um resultado positivo: a contratação dos trabalhadores pelos empreiteiros com um salário fixo deu “a alguns trabalhadores a possibilidade de ganhar mais do que conseguiriam ‘dentro da lei’”, uma vez que o empreiteiro não opera com o mesmo sistema de fixação de limites de quantidade de trabalho do usineiro (*op. cit.*, p. 46).

Mas isso não indica que os pequenos agricultores familiares da região analisada no presente artigo e que tiveram a sua organização local afetada pela introdução dos latifúndios de árvores fossem incapazes de se sustentar autonomamente e que é por isso que se inseriram nesses contextos de mudança. Antes, ao revelar um sistema de divisão do trabalho familiar num universo de dominação do fazendeiro e da “companhia”, essas situações sociais e as suas representações nas falas dos trabalhadores permitem qualificar a idéia de que a fragilização do rural é um resultado da subordinação crescente desses sujeitos ao controle capitalista da sociedade local, isto é, social, territorial e culturalmente localizada (Gonçalves, 2001).

No caso da região analisada, a presença antiga do fazendeiro, do desmatamento, do carvoejamento e das “reflorestadoras” parece dificultar para os agricultores a identificação de uma autonomia deles com um tempo de abundância. Do mesmo modo, a presença do assalariamento e da idéia de uma vida difícil na roça contrapostos à renda “fácil” obtida nas “companhias” através do “fichamento” contribui para obscurecer a memória do passado (Gonçalves, 2001).

Por habitarem uma região de fronteira, os trabalhadores não se fixavam nos postos de trabalho inicialmente oferecidos pelas firmas nas usinas. Para as empresas, por sua vez, a mão-de-obra recrutada localmente não atendia às necessidades mínimas de assiduidade e disciplina. Essa situação resultava da possibilidade que tinham os produtores rurais locais de viver do trabalho na terra ocupada ou em parceria com os fazendeiros (inclusive para a produção de carvão vegetal). O emprego na usina era então uma alternativa, não a única. Decorreu daí, inclusive, a iniciativa das empresas de construir suas “cidades operárias”, condição para a garantir o controle sobre a força de trabalho e que deram o eixo para a formação do espaço urbano regional (Monte-Mór, Costa et al., 1997). Foi nesse contexto de adoção das práticas de produção e controle dos espaços industrial e urbano numa região originalmente rural que se produziu um tipo novo de trabalhador, o trabalhador florestal assalariado (Gonçalves, 2001).

Uma primeira especificidade desse sujeito, que se articula à suposta fragilização da agricultura local, é a atração que o emprego “fichado” exerceu sobre eles. Sabendo que a procedência rural dos trabalhadores era um requisito para a sua transformação em assalariados das atividades de plantio e de exploração dos eucaliptais em todo o estado de Minas Gerais, inclusive no caso de mulheres e crianças, pode-se dizer que a formação dessa categoria de trabalhadores assalariados deu-se através de uma adaptação de produtores rurais pela via da mercantilização, processo produzido e que culminou com a transformação dos ambientes social, físico e cultural nos quais as unidades familiares construíram suas trajetórias. Nesse sentido, uma das mudanças básicas provocadas foi a da criação social da necessidade do trabalho assalariado para os jovens (Gonçalves, 2001).

Sair da roça para trabalhar na empresa constituía uma possibilidade única para ascender socialmente na economia monetizada dominada pelas empresas siderúrgicas e de celulose e suas subsidiárias. Como argumentou uma entrevistada, a junção das condições fáceis de obtenção de um emprego e de um salário e de manutenção (mesmo que precária) da unidade familiar encontrou um conjunto de sujeitos que, por sua condição subordinada no tecido social local, não aprenderam a saber “ficar sem dinheiro” (Gonçalves, 2001).

Essa é a base social sobre a qual, então, criou-se um novo tipo de trabalhador. Nascidos na roça, eles são cada vez mais identificados com um trabalho que os afasta da sua condição original rural e os transforma em trabalhadores da extração vegetal. Uma tal distinção parte do princípio que a condição rural é aquela socialmente determinada pela existência do trabalhador familiar, que vive na e da terra, orientando o seu trabalho para e pela produção direta dos seus meios de vida num espaço de relações sociais nas quais o produtor direto não se encontra separado dos meios de produção ou, quando se encontra nessa condição, não está automática e necessariamente imerso em uma relação de assalariamento (Lovisol, 1989).

Assim, o que distingue produtores familiares e assalariados não é exclusivamente o grau de sua subordinação ao capital. Outros elementos cruciais para o entendimento dessa diferenciação são os modos e processos por meio dos quais esses sujeitos sociais específicos constroem e articulam a sua existência dentro de estruturas sociais materiais e simbólicas. Assim, voltando para o caso aqui analisado, pode-se dizer que o assalariamento rompeu não só a possibilidade de permanência independente na terra como a de obtenção do trabalho parcial (Gonçalves, 2001).

Os Trabalhadores Assalariados das Plantações de Madeira e os Sindicatos

No Brasil, a formação dos sindicatos de trabalhadores rurais não foi feita exclusivamente a partir da presença dos assalariados. Conforme salientam os autores que trataram dessa temática, o sindicalismo rural brasileiro se instituiu a partir da incorporação de um conjunto maior de categorias além da de assalariados. Além disso, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais - STR não construíram sua ação em torno da questão do assalariamento, e sim das questões relativas às lutas pela posse e uso da terra (Medeiros, 1989, 1995; Palmeira, 1985).

De fato, até a década 1950 a organização sindical de trabalhadores rurais esteve condicionada pela interdição estatal e pela não incorporação dos camponeses à legislação trabalhista. Isso não implicava, contudo, que não existissem conflitos. Foi a partir do final dessa década que a categoria camponês passou a ter um significado político, como resultado da construção da “bandeira” da reforma agrária feita pelos agricultores

familiares e seus aliados políticos. Ainda assim, a organização dos STR não foi o único modelo de representação política existente a partir daí e nem se pode dizer que sua constituição resultou em mudanças significativas das condições de dominação e de exploração dessa categoria (Medeiros, 1995).

A organização política dos agricultores e trabalhadores rurais no país tem que ser pensada, ainda, tendo como pano de fundo a forma assumida pelo desenvolvimento do capital no campo a partir do final dos anos 1960. A combinação de especialização e inovação tecnológica, proletarização, concentração fundiária e da segmentação da força de trabalho reforçaram a dominação capitalista, garantindo maiores lucros e menor disposição para o cumprimento das “obrigações sociais” e dificultando “*a organização através da diferença entre os interesses imediatos dos explorados*”, que não se compõem de uma só categoria (Novaes 1989).

O Estado autoritário vigente entre 1964 e 1984, ao patrocinar o projeto de modernização conservadora como via de desenvolvimento do mundo rural brasileiro, utilizou como estratégia de controle do movimento sindical rural a sua submissão a uma lógica assistencialista própria do corporativismo gerado ainda no governo Vargas. Isso provocou alterações na forma e na intensidade das lutas e da resistência ao projeto de modernização autoritária em vigor no país, tanto no campo quanto na cidade, no final dos anos 70 e início dos 80. Mas as mudanças ocorridas na dinâmica dos conflitos também foram importantes para esse resultado, tanto pela emergência de novos mediadores “que acabaram por gerar uma disputa pela representação dos trabalhadores no interior dos movimentos”, quanto pelo “esgotamento e o reconhecimento da pouca eficácia das formas até então dominantes de encaminhamento dos conflitos” expressos no caráter “burocrático” predominante das ações da maioria dos sindicatos (Gonçalves, 2001; Medeiros, 1989).

Nesse processo de construção do sindicalismo, é importante registrar que a Igreja Católica, presente desde os primeiros momentos, ampliou sua participação. A partir da década 1970 a ação dessa instituição orientou-se no sentido de organizar o enfrentamento dos pequenos agricultores contra os efeitos da política de modernização agro-industrial em curso, enxergando nos agricultores familiares o “povo de deus” (Romano, 1995).

No contexto das mudanças produzidas na sociedade e em particular nas condições de trabalho dos assalariados das plantações homogêneas, pode-se dizer que a imposição e a “aceitação” das transformações sociais, econômicas e territoriais se tornaram possíveis pela obstrução da organização dos trabalhadores ao nível das unidades florestais e também das fábricas, submetendo os sindicatos e associações a um jugo autoritário que somente seria quebrado nos anos 1980. De fato, a criação das entidades sindicais dos trabalhadores rurais assalariados na atividade florestal ocorreu no período de 1985 a 1993 (Gonçalves, 2001).

As evidências coletadas apontam que foi a atuação de leigos e religiosos “progressistas” e da Comissão Pastoral da Terra – CPT da Igreja Católica no estímulo à e na promoção da organização dos trabalhadores rurais e dos assalariados das florestas homogêneas dessa região um dos elementos fundamentais para que as organizações específicas de trabalhadores nascessem e se desenvolvessem separadamente dos STR, que eram os sindicatos que os representavam (Gonçalves, 2001).

A representação pelos STR impunha restrições à capacidade de ação desses trabalhadores exatamente por causa da sua constituição como categoria econômica e social. A estrutura sindical de produtores rurais não conseguiu, no Brasil, identificar como sujeitos do trabalho esses trabalhadores que são por natureza despossuídos (sem propriedade ou posse da terra), sem identidade com a (ou uma) terra e territorialmente dispersos, uma vez que seu lugar de produção é a *plantation* e/ou a usina ou a fábrica (Gonçalves, 2001). Sua permanência, nesse sentido, é transitória, tendo eles que movimentar-se segundo movimentar-se a plantação e segundo a sazonalidade do produto agroindustrial.

Ademais, tornou-se difícil para os STR conseguirem lidar com os efeitos da reestruturação produtiva promovida a partir dos anos 1980 no país (e no mundo), por meio da qual produziu-se não só uma atomização dos trabalhadores como aumentaram os conflitos entre grupos de trabalhadores –os que permanecem empregados da empresa e os que são empregados de toda sorte de “empregados” (inclusive aqueles que já foram trabalhadores um dia) (Gonçalves, 2001). A questão é, como argumenta Offe (1994, p. 216), que os sindicatos

“é que eles somente são capazes de agir como organizações na medida em que seus membros são preparados para atuar solidariamente a serviço de interesses reconhecidos como interesses comuns. Sob a influência da heterogeneidade crescente, ou até do antagonismo entre grupos de empregados específicos, cada vez mais diferenciados... as chances de realização dos interesses dos empregados diminuem à medida que o nível de solidariedade efetiva entre os membros da base se estreita, ou seja, à medida que essas tendências à diferenciação e à divisão não podem ser neutralizadas com êxito (destaque no original)”.

A produção de estruturas políticas de organização e de representação de sujeitos sociais e políticos depende, então, de como se constitui e mantém o “campo” dos mecanismos institucionais de pressão sobre o Estado a fim de controlar a distribuição dos recursos. Pensando no caso concreto dos assalariados da agroindústria florestal, entender como esse conjunto de trabalhadores se organizou implica tentar compreender como é que eles foram capazes de construir projetos de negociação e de enfrentamento (Gonçalves, 2001).

Inicialmente, então, deve-se identificar como esses arranjos foram produzidos. Após, deve-se analisar as mudanças que ocorreram na articulação das lutas dos trabalhadores rurais. Ambas as investigações devem levar em conta que a presença de projetos políticos e sociais são (re)definidos a partir das respostas criadas por trabalhadores, firmas capitalistas e Estado para os conflitos derivados das experiências locais de organização de projetos de dominação (Gonçalves, 2001).

A construção social do assalariamento dos trabalhadores nas plantações na região dos Vales do Aço e Rio Doce obedeceu a um duplo movimento: a atração de antigos produtores rurais familiares e a subordinação dos mesmos a um processo de trabalho específico. Os resultados finais desse movimento foram o aumento da exploração do trabalho, a ampliação da fragilidade de uma agricultura que vinha se transformando desde a década de 1950 e a diminuição do emprego a partir da década de 1990, inclusive pela eliminação de postos de trabalho dentro das plantações (Gonçalves, 2001).

E foi no âmbito desses movimentos e dos seus resultados que ocorreu a aproximação da CPT com os assalariados rurais, que passaram a ser

entendidos a partir do final dos anos 1980. A intervenção da CPT junto aos assalariados foi marcada por dificuldades inerentes às relações internas da entidade e a “problemas relacionados ao ideário pastoral” de comunidades rural e cristã. Em Minas Gerais, inclusive, a ação junto aos assalariados rurais iniciou-se com os canavieiros (nas regiões Centro e Sul do estado) e com trabalhadores de empresas produtoras de flores (na Zona da Mata) (CPT, 1997). Assim, à exceção dos canavieiros, o trabalho da CPT não se voltou para uma intervenção nas organizações políticas dos trabalhadores. Segundo os depoimentos colhidos junto a agentes da CPT, parece que esse tipo de intervenção aconteceu de forma sistemática apenas no Vale do Aço (Gonçalves, 2001).

Esse conjunto de elementos permite entender então porque a CPT no Vale do Aço definiu como sua ação prioritária buscar organizar esses assalariados. E nisso pesou a presença de uma leiga e de seu esposo. A referência a pessoas é para chamar a atenção que estruturas de mediação como essa não são organismos submetidos a uma suposta lógica imperativa da mediação, como se essa fosse uma forma ideal de consciência política das classes. Ao tratar daqueles que encarnam a ação da CPT no Vale do Aço, chama-se a atenção para os modos como os sistemas de classificação feitos pelos mediadores carregam consigo, também, um conjunto de valores e de intencionalidades que marca a prática da mediação e, da mesma forma, o exercício de formação da classe e da sua consciência (Gonçalves, 2001).

Nesse sentido, pode-se entender então que a relação da CPT com os trabalhadores ampliou o capital político dessa instituição e credenciou-a para, junto aos trabalhadores assalariados das plantações, trabalhar para a institucionalização de alguns dos sindicatos que os representariam. Da mesma forma, foi essa presença mediadora da instituição que permitiu o reconhecimento dela e de suas lideranças como interlocutoras privilegiadas perante as empresas nos momentos de conflito. Isso não quer dizer que a CPT local substituiu os sindicatos, mas que foi reconhecida como um ator dotado de força suficiente para intermediar os processos de negociação entre trabalhadores e empresas (Gonçalves, 2001).

Nesse momento, como CPT e Sindicatos estavam juntos, foi possível construir uma aproximação com as empresas, estabelecendo uma relação

de diálogo, ainda que tenso, entre os representantes dos trabalhadores e os do capital florestal na região. Foi em função disso que a ação da CPT começou a pautar-se, a partir de meados dos anos 1990, pela busca de um modelo de negociação que, se não dispensava o enfrentamento direto via mídia e ações judiciais, também não excluía as rodadas de negociação “pacíficas” (Gonçalves, 2001).

Como resultado dos vários desdobramentos da história até aqui então sinteticamente narrada, produziu-se então como instrumento particular de representação dos assalariados das plantações nos Vales do Aço e Rio Doce a criação dos Sindicatos dos Trabalhadores nas Indústrias da Extração de Madeira e Lenha. Os sindicatos, em número de nove, e associados à Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Extrativas de Minas Gerais – Ftiemg, possuíam até meados da década de 1990 cerca de 3.000 afiliados num universo de mais de 5.500 assalariados diretamente empregados pelas empresas. Contudo, no início do ano 2000, o número de filiados era menor do que 600 assalariados (Gonçalves 2001).

É relevante indagar por que os trabalhadores das plantações organizaram seus próprios sindicatos, isso é, por que eles não foram representados exclusivamente pelos STR? Em certo sentido, isso se aproxima de um dos problemas da representação sindical: o fato do movimento sindical rural ter difundido a “*idéia de que o Sindicato é dos associados e não dos trabalhadores*” (Sigaud, 1979:17), o que remonta ao momento de constituição do sindicalismo rural no Brasil.

Ora, isso significa que a constituição de uma nova categoria social é o elemento explicativo para o fato deles não se enquadrarem na configuração social e política exigida pelo STR. Em suma, o fato de serem não proprietários retira dos assalariados uma condição social fundamental que os permitiria tornar-se associados de uma organização política de representação de proprietários e posseiros - cuja identidade é marcada pela vinculação, mesmo que precária, com a terra. Pode-se dizer que a emergência dos Sindicatos dos assalariados das plantações florestais deve ser entendida como um dos movimentos de afirmação da identidade desses trabalhadores. Porém, a estrutura adotada por eles para a sua organização, o sindicato de base municipal, é um elemento dificultador da sua ação política (Gonçalves, 2001; Sgreccia, 1992).

A importância dessa questão radica no fato que mesmo que os assalariados das plantações florestais, pelos menos em alguns momentos, sejam também moradores nas propriedades ou posses de familiares não os torna camponeses – já que sua relação contratual e a obediência devida é à organização do trabalho capitalista – e menos certamente ainda pode ser pensado como um tipo de capital político pelos Sindicatos. Isso porque, além de utilizarem trabalhadores de diferentes municípios, as firmas “reflorestadoras” organizam o trabalho de modo a poder fazer esses assalariados circularem entre os diversos talhões de suas propriedades, o que aumenta o seu desenraizamento (Gonçalves, 2001).

Ou seja, a constituição social da categoria assalariados das plantações nos Vales do Aço/Rio Doce e a sua constituição como grupo iniciou-se a partir de um conjunto de negações: eles eram os não rurais ou os não produtores, mesmo quando sua origem estivesse radicalmente vinculada ao universo da agricultura familiar e das suas transformações nos últimos trinta ou quarenta anos na região (Gonçalves, 2001).

Essa é uma questão importante na medida em que contribuiu para dificultar a lógica da unificação das categorias pequeno produtor e assalariado e de seus interesses que rege ou deveria reger as estratégias sindicais. A observação feita por sindicalistas, pelos representantes da Cenibra e pela CPT, sintetizada no argumento apresentado a seguir pela então coordenadora da CPT no Vale do Aço indica uma dimensão importante do problema da constituição da identidade da categoria e de sua posterior articulação numa organização representativa, já que esses trabalhadores e suas lideranças não admitem que são rurais.

Assim, a produção de uma identidade do trabalhador a partir da sua vinculação com a empresa e com a lógica da segmentação da força de trabalho imposta por ela produziram um tipo de resposta organizativa dos Sindicatos basicamente reativa. Inicialmente, a resposta sindical era voltada para a organização dos trabalhadores a partir do estatuto organizacional dos assalariados imposto pelas empresas. Daí a centralidade da luta pelos direitos (melhores salários, fornecimento de equipamentos de proteção individual, instituição de planos de cargos e salários etc.) e pela adoção de práticas mais humanas de relacionamento dentro da unidade produtiva capitalista (melhorias nas condições sanitárias de

alimentação e de alojamento, fim de perseguições etc.).

A partir da adoção e da intensificação, por parte das firmas, das novas técnicas gerenciais originadas da reestruturação produtiva, elevou-se o desemprego, ampliando o controle das firmas sobre a força de trabalho. A ação sindical, mais uma vez, tornou-se uma reação, provocada pela saliência daquele primeiro tipo de resposta assinalado anteriormente: à maior fragmentação da força de trabalho nas plantações, manteve-se o discurso da luta pelos direitos, agora voltados para as empreiteiras e valorizando basicamente a questão da precarização (Gonçalves, 2001).

Assim, pode-se propor como uma outra pergunta básica: como é que ele desenha os interesses dos trabalhadores, sobretudo levando-se em consideração que no caso da região analisada a categoria passa por um rápido processo de transformação - ou de desaparecimento? Claro que tais movimentos não são fenômenos novos para os próprios trabalhadores, e também é certo que eles podem ser pensados como um novo elemento de aglutinação das lutas sindicais. Porém, a organização sindical reativa encontrará dificuldades para manter-se como representante dos assalariados e para propor estratégias que consigam ir além da mera resposta, já que à definição dos interesses da categoria assalariados das plantações correspondem estratégias empresariais voltadas para ampliar o controle sobre a força de trabalho e de restringir sua constituição enquanto grupo organizado e capaz de disputar não apenas direitos legais mas de criar novos direitos (Gonçalves, 2001).

Referências

- CPT. *A luta pela terra*. São Paulo: Paulus, 1997
- Gonçales, M. T. *Pau que nasce certo e entorta a vida dos outros*. Belo Horizonte: CPT-MG/PARC-JATAN/CEMEPAF, 1994
- . *Nós da madeira: mudança social e trabalhadores assalariados das plantações florestais nos Vales do Aço/Rio Doce de Minas Gerais*. Rio de Janeiro, 2001. Tese de Doutorado.
- Lovisol, H. R. *Terra, trabalho e capital*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1989.

- Medeiros, L. S. de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989
- . *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses: os comunistas e a constituição de classes no campo*. Campinas, 1995. Tese de Doutorado
- Monte-Mór, R. L. de M.; COSTA, H. (coord.) et alii. *Ocupação do território e estrutura urbana*. PAULA, J. A. de (coord.). *Biodiversidade, população e economia: uma região de mata atlântica*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR; ECMVS; PADCT/CIAMB, 1997.
- Neves, Delma P. "A diferenciação sócio-econômica do campesinato". In: *Ciências Sociais Hoje, 1985*. São Paulo: Ed. Cortez, 1985
- . *Agricultura familiar: artimanhas da classificação*. *À Margem*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 26-34, novembro de 1993
- Novaes, R. R. Dissolver a neblina. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 8, p. 46-49, outubro-dezembro de 1989
- Offe, C. Duas Lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984
- Palmeira, M. Desmobilização e conflito: relações entre trabalhadores e patrões na agro-indústria pernambucana. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 41-55, agosto de 1979.
- . A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. PAIVA, V. (org.). *Igreja e questão agrária*. São Paulo: Loyola, 1985
- Romano, J. O. Identidade e política: representação e construção da identidade política do campesinato. HARDMAN, F. F. et al. *Relações de trabalho e relações de poder*. Fortaleza: UFCE, 1986
- . Política e religião: Igreja Católica e a representação do campesinato. *Revista Universidade Rural*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1/2, p. 87-99, 1995
- Sigaud, L. *O sindicato e a estratégia do capital*. Brasília: UnB, 1979.
- Thompson, E. P. *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Sección 3:
**Políticas y programas
de empleo en la Región**

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política

Luis Beccaria y Roxana Maurizio¹

Resumen

El documento analiza la dinámica de la pobreza entre 1991 y 2003 en Gran Buenos Aires. En particular, identifica el impacto de diferentes eventos asociados a las entradas y salidas de la pobreza. Los resultados muestran que los eventos relacionados con el mercado de trabajo son los de mayor importancia en lo que se refiere a las transiciones entre la situación de pobreza y no pobreza. Por el contrario, los eventos de carácter demográfico parecen tener escasa relevancia en la dinámica de la pobreza.

Palabras clave: movilidad, pobreza, vulnerabilidad, mercado laboral.

1 Universidad Nacional de General Sarmiento lbeccari@ungs.edu.ar; rmaurizi@ungs.edu.ar

Introducción

En octubre de 2002, la incidencia de la pobreza alcanzó al 57,5% de las personas en Argentina, marcando así un récord histórico para el país. Si bien en el primer semestre de ese año la pobreza experimentó un fuerte incremento como consecuencia del aumento de precios que siguió a la devaluación de la moneda nacional, ya antes del abandono de la convertibilidad, y como resultado de la caída de los ingresos nominales y de la deficiente generación de empleo, el 38% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Asimismo, esos valores fueron resultado de las tendencias verificadas en el país desde 1994, caracterizadas por un bajo dinamismo del mercado de trabajo conjuntamente con una creciente desigualdad de los ingresos, lo que configuró una situación social muy crítica, incluso antes del abandono del esquema de caja de conversión. Desde principios de 2003, el incremento en los niveles de empleo, conjuntamente con cierta recuperación salarial y mejora de la distribución de las remuneraciones, hicieron posible una significativa reducción de la incidencia de la pobreza y de la indigencia.

Estas fuertes alteraciones que ha experimentado la incidencia de la pobreza desde comienzos de la convertibilidad hace interesante el análisis de los factores asociados a dicho proceso. Si bien existe una amplia literatura sobre la incidencia y características de la pobreza en Argentina, la mayor parte de los estudios hacen uso de información estática mientras que pocos analizan esta problemática desde un punto de vista dinámico.

Este documento intenta contribuir a la literatura, analizando la dinámica de la pobreza entre 1991 y 2003 en Gran Buenos Aires (GBA). Se analiza cómo los cambios en la situación de pobreza de un hogar se relacionan con episodios del mercado de trabajo y también con eventos de naturaleza demográfica.

Metodología y fuente de información

La información que se empleará para el análisis de la dinámica de la pobreza proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que rea-

liza el INDEC. En particular, la EPH permite conocer si un hogar que es inicialmente pobre permaneció en esa situación o si logró escapar de la pobreza seis meses después. De la misma manera, se pueden identificar los casos de hogares no pobres que mantienen su estado o transitan a la pobreza. En ambos casos, es posible conocer las variables económicas y demográficas asociadas al cambio de situación de pobreza.

En este documento, se analiza información correspondiente al aglomerado GBA para el período 1991-2003 debido a la no disponibilidad de información para el resto de los aglomerados urbanos antes de 1995. Asimismo, el estudio finalizó en 2003, cuando la encuesta experimentó cambios metodológicos que hacían difícil la comparación de los resultados con los provenientes de años anteriores. Las transiciones a ser analizadas son las que resultan de la comparación de dos ondas consecutivas, entre mayo-octubre o entre octubre-mayo. Con la finalidad de tener suficiente cantidad de observaciones, se construyó un *pool* de paneles de dos ondas consecutivas para el período completo y para ciertos subperíodos. El número total de observaciones incluidas en el *pool* fue 31 589.

El tema de la dinámica de la pobreza ha sido abordado en los países desarrollados desde diferentes enfoques. Algunos de los estudios analizan la dinámica de ingresos a partir de la cual se derivan las transiciones entre pobreza y no pobreza de los hogares (Lillard y Willis, 1978). Otros estudian directamente la dinámica de la pobreza a partir de la aplicación de modelos de duración y de funciones de riesgo (Devicienti, 2001). Otro conjunto de estudios se basa en el análisis de las transiciones entre pobreza y no pobreza modelando las probabilidades de transición y teniendo en cuenta conjuntamente el sesgo por “desgranamiento” y la endogeneidad en las condiciones iniciales (Cappellari y Jenkins, 2002)².

El presente trabajo tiene por objetivo estimar tasas insesgadas de transición, asociadas a diferentes eventos. Dada la dificultad para encontrar, a partir de las variables medidas en la EPH, instrumentos válidos que permitan aplicar un modelo trivariado que tome en cuenta tanto el sesgo por

2 Stewart y Swaffield (1999) modelan transiciones desde y hacia el estado de bajos ingresos usando un modelo *probit* bivariado con selección endógena. Cantó et al. (2002) también aplican un *probit* bivariado para tener en cuenta el sesgo por “desgranamiento”.

“desgranamiento” como por endogeneidad en las condiciones iniciales, en este documento la corrección por “desgranamiento” se llevó a cabo a través de un método basado en la reponderación de las observaciones. El método se basa en un modelo *probit*, a partir del cual se estima la probabilidad de permanecer en el panel en dos observaciones consecutivas, tomando en cuenta las características del hogar y los atributos de su jefe. Los nuevos ponderadores son estimados, ajustando los pesos originales por la inversa de la probabilidad predicha de permanecer en la muestra. La suma de los nuevos ponderadores es ajustada para que coincida con el número total de hogares de la primera observación³.

En primer lugar, se analizan las tasas de entrada y de salida de dicho estado, para vincular estos movimientos con los cambios experimentados en su incidencia. Luego, se relaciona la dinámica de la pobreza con la inestabilidad ocupacional y de ingresos de los miembros de los hogares. La tasa de entrada a (salida de) la pobreza se calcula como la proporción de hogares inicialmente no pobres (pobres) que pasan a ser pobres (no pobres) en la observación siguiente. Como fue indicado anteriormente, las tasas para el período 1991-2003 fueron obtenidas del *pool* que combina las transiciones entre dos ondas consecutivas. Estas tasas resultan ser estimadores consistentes de las probabilidades de transición.

El documento se enfoca en los eventos demográficos y económicos asociados a las entradas a, y salidas de, la pobreza. Para ello, es necesario identificar ciertas situaciones que enfrentan los hogares y que se relacionan con los cambios en el estado de pobreza. Dos enfoques diferentes han sido seguidos en la literatura⁴. Uno de ellos identifica eventos mutuamente excluyentes, mientras que el otro analiza la importancia de cada uno de ellos, aun si el mismo se produce simultáneamente con algún otro. En este documento se utiliza el primero de los dos enfoques. Sin embargo, con el objetivo de cubrir la totalidad de situaciones que pueden experimentar los hogares, es necesario considerar categorías que indiquen tanto eventos simples como la combinación de dos o más de ellos ocurriendo de manera conjunta. Es importante tener en cuenta que estos eventos no

³ Para mayor detalle de la metodología aplicada, véase Cantó et al. (2006)

⁴ Ver, por ejemplo, Bane y Ellwood (1986), Antolín et al. (1999), Cantó et al. (2002).

son interpretados como factores que causan las transiciones, sino como eventos asociados a las mismas.

A partir de la definición de los eventos mutuamente excluyentes, es posible estimar la distribución de las transiciones de la pobreza asociada a los mismos. Para ello se define la probabilidad de moverse del estado “i” (pobre / no pobre) al estado “j” (no pobre / pobre), (S_{ij}), como la suma de las probabilidades de transición asociadas a cada uno de los eventos considerados (simples o combinación de ellos). Dicha probabilidad de transición se muestra a continuación:

$$P(S_{ij}) = \sum_{r=1}^R P(S_{ij}, E_r) \quad [1]$$

donde:

S_{ij} indica la transición desde el estado “i” en “t” al estado “j” en “t + 1”.

E_r indica la ocurrencia del evento “r”.

r: 1,2,...,R son los eventos mutuamente excluyentes

$i \neq j$

Seguendo a Jenkins y Shulter (2001) es posible descomponer tal distribución en dos factores: por un lado, la probabilidad de experimentar un determinado evento por parte de la población en riesgo –los hogares no pobres cuando consideramos las entradas a la pobreza, y los hogares pobres cuando analizamos las salidas–; por otro lado, la probabilidad condicional de experimentar una transición, dado que el evento ha sucedido. Por lo tanto [1] puede ser reformulado como sigue:

$$P(S_{ij}) = \sum_{r=1}^R P(S_{ij} | E_r) P(E_r) \quad [2]$$

Esta descomposición de las probabilidades de transición hace posible distinguir si un evento es importante por su alta tasa de ocurrencia y/o porque, cuando sucede, implica transiciones entre estados de pobreza.

La dinámica de la pobreza en Argentina

Tasas de entrada y de salida

Como fue indicado previamente, se han intentado corregir las tasas de entrada y de salida de la pobreza por el efecto del “desgranamiento”. Considerando el panel de hogares que debieran haber permanecido en las dos observaciones consecutivas (esto es, excluyendo aquellos que deben abandonar el panel por el propio esquema de rotación), se observa que el 25% de los hogares presentes en la primera observación no tienen información en la segunda observación. Esta pérdida *–a priori*, de carácter no aleatorio– se debe a dos razones diferentes: por un lado, aquellos hogares que directamente abandonan la muestra (14% de los casos) y, por otro, aquellos hogares que, aún permaneciendo en la muestra, no tienen ingresos válidos en la segunda observación (11% de los casos), debido a la no respuesta total o parcial a la pregunta de ingresos (Cuadro 1).

El Cuadro 2 muestra que la magnitud de los dos factores de pérdida de información es mayor entre los hogares inicialmente pobres que entre los no pobres: mientras que en el 24% de los hogares inicialmente no pobres no es posible definir su situación de pobreza en la segunda onda, esta proporción se eleva al 29% en el caso de los hogares inicialmente pobres. Contrariamente a lo esperado, el efecto de su corrección no resulta importante ni en las tasas de entrada ni en las de salida (Cuadro 2).

A partir de las observaciones re-ponderadas por “desgranamiento”, se observa que las tasas de entrada y de salida entre dos observaciones consecutivas son, en promedio para el período 1991-2003, del orden del 7% y del 34%, respectivamente (Cuadro 3). Como era de esperar, la probabilidad de ser pobre en un determinado momento está fuertemente condicionada por la situación de pobreza en la observación previa: la probabilidad de ser pobre en un determinado momento es casi 60 p.p. más alta para los hogares que eran pobres en la observación previa en relación a aquellos que no lo eran. Este hecho probablemente esté reflejando una fuerte dependencia hacia el Estado. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que estas diferencias no están controladas por la heterogeneidad existente entre hogares, por lo cual no es posible concluir *–sólo a partir de esta evidencia–* que existe dependencia “genuina” al estado inicial.

La inflación genera una reducción en los ingresos reales de las familias, que impacta sobre los movimientos entre pobreza y no pobreza que experimentan los hogares. El impacto de este factor puede ser deducido a partir de la comparación entre las tasas efectivamente observadas y las que surgirían si el valor de la línea de pobreza por adulto equivalente se hubiera mantenido constante (tasas contrafactuales) (Cuadro 3). En este último caso, las tasas de entrada y de salida correspondientes al período completo hubieran sido de 6,8% y de 35,6%, respectivamente, indicando que la principal fuente de cambio en la situación de pobreza en los hogares no ha sido la inflación, sino las alteraciones en sus ingresos nominales totales.

Dadas las diferentes fases que experimentó la pobreza desde el comienzo de la convertibilidad, además de las estimaciones para el período completo, se llevaron a cabo otras para los siguientes subperíodos: mayo 1991-mayo 1994; octubre 1994-octubre 2000, y mayo 2001-mayo 2003. Como se observa en el Cuadro 3, la tasa de entrada creció sistemáticamente a lo largo de los subperíodos a la vez que la tasa de salida mostró el comportamiento inverso. Ambos factores explican el incremento en la incidencia de la pobreza a lo largo del período: su aumento se debió tanto a un mayor flujo de entrada como a una mayor duración de estos episodios, siendo este último el factor más importante (Cuadro 3).

Es importante destacar que si bien el efecto de la inflación no parece ser relevante para el período completo, este resultado surge como promedio de diferentes situaciones registradas a lo largo de los subperíodos considerados. En particular, la estabilización de precios lograda en el período 1994-2000 explica que las diferencias entre las tasas efectivamente observadas y las contrafactuales sean poco significativas; sin embargo, los mayores índices de inflación registrados en el primer y en el tercer subperíodo hacen que estas diferencias sean más importantes (Cuadro 3). Por último, es importante notar que la inflación ha tenido sistemáticamente un mayor impacto sobre las tasas de salida que sobre las tasas de entrada. Este resultado estaría explicado por el hecho de que hay una mayor proporción de hogares pobres que se encuentran cercanos a la línea de pobreza (por debajo de la misma), que de hogares no pobres cercanos a la línea (por encima de la misma).

Factores asociados a las transiciones de la pobreza

Como ha sido mencionado previamente, el objetivo principal de este documento es analizar la importancia de diversos eventos en las entradas a, y salidas de, la pobreza que experimentan los hogares. Para ello, como fue indicado en la sección anterior, se identifican eventos mutuamente excluyentes, tanto eventos simples como eventos combinados. Para establecer una clasificación de este tipo, consideremos, por ejemplo, una situación en la cual un hogar logra salir de la pobreza. Tal transición ocurre si el ingreso nominal total familiar se eleva, si el número de miembros disminuye o si ambas cosas suceden conjuntamente, implicando un incremento en el ipae del hogar. Estos movimientos son, a su vez, resultado de diferentes eventos experimentados por los miembros del hogar. El aumento en el ingreso total familiar puede ser consecuencia, por ejemplo, de la obtención de un empleo por parte de algún miembro inicialmente no ocupado o del incremento en las remuneraciones o de las horas trabajadas; la reducción en la cantidad de miembros puede ser resultado de que algún miembro deja el hogar.

Es necesario distinguir este último tipo de evento –de carácter demográfico– de aquellos de otro tipo. Entre éstos, se consideran, en primer lugar, aquellos exclusivamente relacionados con variaciones en los ingresos laborales y no laborales, o una combinación de ellos. Sin embargo, algunos eventos afectan simultáneamente el ingreso familiar total y el tamaño del hogar –por ejemplo, el arribo de un miembro ocupado al hogar que implica un incremento en el ipae–. Por lo tanto, en segundo lugar, se toma en cuenta este tipo de eventos, considerados como eventos demográficos, pero que implican cambios en los ingresos laborales y/o no laborales del hogar. Un procedimiento similar es aplicado en el caso de las entradas a la pobreza.

A partir de este esquema se identificaron los siguientes eventos:

I. Eventos relacionados exclusivamente con ingresos laborales

1. Crecimiento (reducción) del número de ocupados en el hogar no ocasionado por entradas al (o salidas del) hogar de miembros ocupados. El número total de miembros se mantiene constante.

2. Crecimiento (reducción) en el salario horario de los miembros que permanecen ocupados en las dos observaciones, manteniendo constante las horas trabajadas. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.
3. Crecimiento (reducción) en el número de horas trabajadas por parte de los miembros que permanecen ocupados en las dos observaciones, manteniendo constante el salario horario. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.
4. Crecimiento (reducción) en el número de horas y en el salario horario de los miembros que permanecen ocupados en las dos observaciones. El número total de miembros se mantiene constante.
5. Crecimiento (reducción) en el ingreso mensual de los miembros que permanecen ocupados en las dos observaciones, y en el número de ocupados en el hogar, no ocasionado por entradas al (o salidas del) hogar de miembros ocupados. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.

II. Eventos relacionados exclusivamente con los ingresos no laborales

6. Crecimiento (reducción) del ingreso no laboral no ocasionado por entradas al (o salidas del) hogar de miembros perceptores de ingresos no laborales. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.

III. Combinación de eventos laborales y no laborales

7. Crecimiento (reducción) de los ingresos laborales y no laborales no ocasionado por entradas al (o salidas del) hogar de miembros perceptores de ingresos laborales y no laborales. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.

IV. Eventos exclusivamente de carácter demográfico

8. Reducción (crecimiento) en el número total de miembros del hogar, manteniendo constante el ingreso nominal total familiar.

- V. Combinación de eventos demográficos y de ingresos (laborales y no laborales)
9. Crecimiento (reducción) en el ingreso nominal total (independientemente del origen del cambio) y reducción (crecimiento) en el número total de miembros del hogar.
- VI. Eventos demográficos que tienen impacto sobre los ingresos laborales
10. Crecimiento (reducción) en el número de ocupados en el hogar como consecuencia de la entrada al (o salida del) hogar de algún miembro ocupado.
- VII. Eventos demográficos que tienen impacto sobre los ingresos no laborales
11. Crecimiento (reducción) en el ingreso no laboral como consecuencia de la entrada al (o salida del) hogar de algún miembro receptor de ingresos no laborales.
- VIII. Eventos no clasificados previamente

Los eventos clasificados en I, II y III son de tipo no demográficos por cuanto, por un lado, el número de miembros del hogar se mantiene inalterado y, por otro (y más importante), ningún miembro receptor de ingresos laborales, o no laborales, entra o sale del hogar entre las dos observaciones consideradas. Por el contrario, el resto de los eventos son exclusivamente demográficos, combinaciones de eventos demográficos y de ingresos, o eventos de carácter demográfico que inducen cambios en los ingresos laborales o no laborales.

Entradas

En primer lugar, es importante destacar que aproximadamente 94% de los hogares que experimentaron eventos hubieran entrado a la pobreza

aun sin inflación, reforzando lo dicho previamente respecto al reducido impacto del aumento de precios en este período. Asimismo, el Cuadro 4 presenta la desagregación de la tasa de entrada a la pobreza asociada a los diferentes eventos en los dos componentes analizados previamente: por un lado, la probabilidad del evento; por otro lado, la probabilidad condicional de transitar la pobreza, dado que sucedió el evento. Como allí se muestra (columna 1), aproximadamente 60% del total de las entradas a la pobreza durante el período completo están asociadas exclusivamente a eventos del mercado de trabajo (eventos 1 al 5). A su vez, este tipo de evento resulta ser el más importante entre los eventos individuales. También es significativo el porcentaje de hogares –14% del total de entradas– que experimentan sólo una reducción en los ingresos no laborales –los que corresponden, mayoritariamente, a jubilaciones y pensiones– (evento 6). Por el contrario, sólo una reducida proporción de hogares experimenta un aumento en el número total de miembros (evento 8) (sólo el 2% del total), lo que indica que los eventos exclusivamente demográficos no parecen ser de gran relevancia.

Entre los eventos individuales del mercado de trabajo, la reducción en el número de miembros ocupados (evento 1) resulta ser el evento más importante. También lo es la reducción en los ingresos horarios (evento 2), mientras que la caída en el número de horas trabajadas por los miembros ocupados en las dos observaciones tiene una relevancia significativamente menor (evento 3). Sin embargo, la combinación de estos dos últimos efectos –reducción en las horas y en el ingreso horario– tiene una importancia relativa mayor (Cuadro 4, columna 1). La relevancia de los eventos individuales del mercado de trabajo en las transiciones hacia la pobreza se debe, antes que todo, a la relativamente elevada frecuencia con la que suceden este tipo de eventos: más de un cuarto del total de los hogares inicialmente no pobres experimentaron sólo un episodio de este tipo (Cuadro 4, columna 2). Por el contrario, la probabilidad condicional de estos eventos tomados en conjunto (o sea, la probabilidad de entrar a la pobreza cuando sucede el evento) es similar al promedio de todos los posible eventos (Cuadro 4, columna 3).

El panorama general que surge del conjunto de eventos individuales cambia si estos se analizan por separado. En particular, se observa que la

importancia que tiene la reducción en la cantidad de miembros ocupados (Cuadro 4, columna 1) deriva principalmente de la alta probabilidad condicional que dicho evento tiene, mientras que, en el caso de la reducción de ingresos laborales, su importancia se explica fundamentalmente por su alta frecuencia relativa (Cuadro 4, columnas 2 y 3). Esto es, los miembros de los hogares inicialmente no pobres tienen mayores chances de experimentar una reducción de sus ingresos laborales que una pérdida de empleo, pero, cuando este último episodio sucede, las probabilidades de entrar a la pobreza son mayores que ante la caída en las remuneraciones.

Por su parte, mientras la reducción de los ingresos no laborales es un episodio relativamente usual dentro de los hogares inicialmente no pobres—de hecho, es el evento más frecuente de todos los identificados, individuales o combinados—, la probabilidad de que tal evento implique un tránsito a la pobreza es más baja que ante un suceso de tipo laboral. Por lo tanto, este evento termina explicando una proporción de entradas menor (12%) que el porcentaje que representa dentro del total de eventos (21%). Por otro lado, la escasa relevancia de los eventos demográficos se asocia con su baja frecuencia, pero, especialmente, con una muy baja probabilidad condicional.

Como era esperable, todos los eventos combinados, laborales y no laborales; laborales y demográficos; laborales, no laborales y demográficos tienen una mayor probabilidad de ocasionar una entrada a la pobreza que los eventos individuales, si bien su frecuencia es menor. Por su parte, considerando el total de los eventos, se observa que aproximadamente la mitad del total de los hogares inicialmente no pobres no experimentan ningún tipo de episodio que le reduzca su ipae a lo largo del período considerado (Cuadro 4, columna 2). Finalmente, sólo un reducido porcentaje de hogares no quedó clasificado en ninguna de las categorías consideradas—1,7% del total de los hogares inicialmente no pobres y 3,6% del total de los hogares que experimentaron una reducción en su ipae— (Cuadro 4, columna 2).

El análisis del período completo presenta algunos cambios cuando se consideran los tres subperíodos por separado. En particular, el porcentaje de hogares que experimentaron un evento que redujo su ipae se elevó a lo largo del período—del 43% en el primer subperíodo, al 52% en el últi-

mo—, a la vez que los episodios del mercado de trabajo incrementaron significativamente su contribución a la tasa de entrada. Este resultado es esperable a la luz de los desarrollos del mercado laboral experimentados a lo largo del período. En particular, ello está reflejando, por un lado, la reducción de los ingresos nominales durante 1998-2001, fenómeno que, a su vez, estuvo asociado parcialmente a las transiciones entre empleos—mediados o no por episodios de desempleo— experimentadas por un conjunto de trabajadores (especialmente los de menores calificaciones y los que se desempeñan en puestos precarios) en un contexto laboral de alta inestabilidad ocupacional (Beccaria y Maurizio, 2005). Por otro lado, la mayor incidencia en la reducción de las horas trabajadas se corresponde con las mayores tasas de subocupación horaria, especialmente en los años 2000-2002. Por último, el significativo incremento en la tasa de desempleo a lo largo de todo el período es compatible con la relevancia que la pérdida de una ocupación tiene en las tasas de entradas a la pobreza.

La importancia relativa del mercado de trabajo creció no sólo debido al aumento en la frecuencia de estos eventos, sino, especialmente, a su mayor impacto en términos de reducción de los ingresos familiares (mayor probabilidad condicional). En particular, si bien la frecuencia con la que se produce una reducción de los miembros ocupados permaneció prácticamente constante, su impacto creció significativamente, similar a lo sucedido con las horas trabajadas; al mismo tiempo, se verificó un incremento en la frecuencia de la reducción salarial conjuntamente con un mayor impacto del mismo. Como se mencionó anteriormente, todos estos resultados reflejan las crecientes dificultades por las que atravesó el mercado de trabajo argentino a lo largo de la década de los noventa.

Respecto a la probabilidad condicional asociada a un evento, es importante tener en cuenta que su magnitud se relaciona directamente con la de la reducción de los ingresos familiares que el evento genera, y tiene una relación inversa con la distancia entre el ingreso total del hogar y su línea de pobreza. Se verifica que si bien la distancia promedio entre el ingreso del hogar y la línea de la pobreza ha cambiado a lo largo del período en la dirección esperada (o sea, se redujo), la magnitud del cambio ha sido pequeña. Por su parte, los cambios en el ingreso total familiar, ante la ocurrencia de un evento, han crecido entre ambos subperíodos.

Salidas

Como en el caso de las entradas, el efecto de la inflación a lo largo del período considerado no ha sido importante. Asimismo, al igual que con las entradas, los eventos del mercado de trabajo revisten gran importancia para explicar las salidas desde la pobreza y, de hecho, dan cuenta de una proporción similar dentro del total de las salidas (60% para el período completo) (Cuadro 5, columna 1). También aparecen como relevantes los aumentos en los ingresos no laborales (17% del total), mientras que, al igual que en el caso de las entradas, los eventos exclusivamente demográficos son de escasa importancia. La combinación de aumentos en las remuneraciones horarias y en las horas trabajadas, así como también la combinación de aumentos en la cantidad de miembros ocupados y de salarios horarios, tienen una significativa importancia en el total de salidas (Cuadro 5, columna 1).

Dado que la probabilidad condicional de los eventos del mercado de trabajo es similar a la del promedio de todos los eventos (Cuadro 5, columna 3), la importancia que ellos tienen en la distribución de los eventos (Cuadro 5, columna 2) es parecida a la que tienen en la distribución de las salidas de la pobreza (Cuadro 5, columna 1). Sin embargo, como sucedía con las entradas, las probabilidades condicionales son mayores –en promedio– en el caso de los eventos individuales laborales, que en el resto de los eventos individuales. En particular, más de la mitad de los hogares inicialmente pobres que tuvieron un incremento en el número de ocupados (evento 1) lograron escapar de esta situación. Por su parte, el incremento en los ingresos no laborales también tiene una alta probabilidad condicional, similar al promedio de todos los eventos. La reducida importancia de los eventos demográficos deriva fundamentalmente de su baja frecuencia. Como era de esperar, los eventos combinados tienen mayores probabilidades condicionales que los eventos individuales, pero su frecuencia es menor. Por su parte, un tercio de los hogares inicialmente pobres no experimentó ningún tipo de evento que incrementase su ipae (Cuadro 5, columna 2). Asimismo, la casi totalidad de los hogares que registraron un aumento en su ipae (94%), entre las dos observaciones, fueron clasificados en alguna de las categorías de eventos consideradas.

Por último, en términos generales, se observa que las probabilidades condicionales de salida son mayores que las correspondientes a las entradas. Esto podría ser explicado por el hecho –comentado previamente– de que los hogares inicialmente pobres se encuentran más cercanos a la línea de pobreza (por debajo de ella) que los hogares inicialmente no pobres.

El análisis a lo largo del período indica que la tasa de salida de la pobreza fue disminuyendo, lo que implica, como ya fue mencionado, un incremento en la duración de los episodios de pobreza. Ello se debe tanto a la reducción de la ocurrencia de eventos que generan incrementos en el ipae de los hogares (pasando del 73% en el primer subperíodo al 62% en el tercer subperíodo) como, y especialmente, a la probabilidad condicional de tales eventos.

Nuevamente, la menor frecuencia de eventos del mercado de trabajo, que implican incrementos en los ingresos laborales, resulta consistente con la peor *performance* que este mercado exhibió a lo largo del período. En particular, la reducción de los salarios en términos reales y el crecimiento de los puestos precarios, evidenciado durante la década pasada, explican por qué la obtención de un empleo por parte de algún miembro del hogar, o incrementos en las horas trabajadas, no sean suficiente para permitir a los hogares pobres salir de esa situación.

Como fue mencionado, los cambios en las probabilidades condicionales dependen tanto de los cambios en el impacto que los eventos generan en términos de variación de los ingresos familiares como de las variaciones en la distancia a la línea de los ingresos de los hogares que experimentan tales eventos. Se verifica a lo largo del período que esta última se incrementó (los ingresos de los hogares inicialmente pobres se alejaron de la línea de la pobreza), mientras el impacto positivo en los ingresos totales, que implica un determinado evento, se redujo a lo largo de los subperíodos, siendo este último el factor más relevante.

Conclusiones

La pobreza continúa siendo una problemática central de la situación social de Argentina, dado que más de un cuarto de la población aún vive en

hogares con ingresos inferiores a la línea de la pobreza. Asimismo, la variabilidad de los ingresos aparece como relativamente amplia y se encuentra vinculada, fundamentalmente, a un mercado de trabajo inestable, caracterizado por la precariedad de los puestos de trabajo y el desempleo. En este contexto, el diseño de políticas tendientes a incrementar los ingresos y a reducir la inestabilidad resulta de gran relevancia, tomando en cuenta que, hasta el presente, los programas sociales con esos objetivos son escasos.

Desde el punto de vista de diseño de política, los resultados alcanzados dan sustento a la idea de que es prioritario ampliar el esquema tradicional de políticas laborales, que tenderán –en este contexto– a reducir los elevados índices de pobreza. En particular, debe otorgarse importancia a los esfuerzos tendientes a prevenir eventos que reduzcan ingresos de los trabajadores –particularmente perniciosos para los trabajadores de ingresos bajos y medios–. Pero el esfuerzo no debe restringirse sólo a este tipo de acciones dirigidas al mercado de trabajo. Si se reconoce que la mayor parte de las transiciones no son debido a las fluctuaciones macroeconómicas, sino a la elevada proporción de empleo precario, debieran también llevarse a cabo políticas tendientes a proveer ingresos durante los episodios de falta de empleo.

Una alternativa sería la de extender alguna clase de beneficios por desempleo a aquellos que salen de un puesto no regular. Específicamente, podría diseñarse un programa de transferencia monetaria que cubra a los desocupados provenientes de empleos asalariados no registrados o por cuenta propia, quienes no resultan ser elegibles para el seguro de desempleo. Los que reciban este beneficio deberían tener la obligación de realizar una contraprestación laboral y/o actividades de capacitación a efectos de identificar aquellos casos que efectivamente no cuentan con una ocupación. El Plan “Jefes y Jefas de Hogares Desocupados”, implementado en 2002 –en el medio de la profunda crisis asociada al final de la convertibilidad–, tuvo un objetivo similar, si bien la implementación implicó que la población beneficiaria no resultase estrictamente aquella originalmente considerada como población objetivo.

Otro programa que apunta al mismo objetivo, y que sería complementario del anterior, resultaría una transferencia monetaria universal, no condicionada (al menos no condicionada al hecho de no tener trabajo), a

hogares con hijos que no posean ningún miembro ocupado como asalariado registrado o jubilado. Aquí, el monto podría ser similar a la asignación familiar financiada por el sistema de seguridad social que reciben los asalariados registrados. Este último tipo de programa constituye un componente relevante de una estrategia anti-pobreza en contextos como el de Argentina, en los que tal situación resulta, en gran parte, una consecuencia del funcionamiento del mercado de trabajo, donde la inestabilidad, conjuntamente con las bajas remuneraciones, son una de sus características. Por lo tanto, asegurar a los hogares un mínimo nivel de ingreso monetario no vinculado a la situación de sus miembros en el mercado de trabajo permite disminuir las fluctuaciones de los ingresos familiares totales. Ello, consecuentemente, disminuye la probabilidad de que un evento negativo empuje al hogar a entrar a la pobreza, a la vez que incrementa las probabilidades de que un evento positivo genere una salida de tal situación.

Bibliografía

- Antolín, P., T. Dang y H. Oxley (1999). “Poverty dynamics in four OCED countries”. *Economics Department Working Papers*, N° 212, OECD.
- Bane, M. y D. Ellwood (1986). “Slipping into and out of poverty: the dynamics of spells”, en *Journal of Human Resources*, 21 (1).
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2005). *Changes in Occupational Mobility, Labour Regulations and rising precariousness in Argentina*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cantó, O., C. del Río, y C. Gradín (2002). “What helps households with children in leaving poverty? Evidence from Spain in contrast with other EU countries”. *Working paper* 0201. España: Departamento de Economía Aplicada, University of Vigo.
- _____ (2006). “Poverty statics and dynamics: does that accounting period matter?”. *International Journal of Social Welfare*, Vol. 15 (3).
- Cappellari, L. y S. Jenkins (2002). “Modelling low income transitions”. *Discussion Papers* 288. Berlin: German Institute for Economic Research.

- Devicienti, F. (2001). "Poverty persistence in Britain: a multivariate analysis using the BHPS, 1991-1997"; ISER Working paper 2001-02. University of Essex, Colchester.
- Jenkins, S. y Shulter (2001). *Why are child poverty rates higher in Britain than in Germany? A longitudinal perspective*. Anglo.
- Lillard, L. y R. Willis (1978). "Dynamic aspects of earnings mobility". *Econometrica* 46.
- Stewart y Swaffield (1999). "Low pay dynamics and transition probabilities". *Economica*, 66.

Anexos

Cuadro No. 1 Magnitud y causas de desgranamiento - Mayo 1991 - Mayo 2003		
	Número de observaciones	Porcentaje del total
Hogares en t	42 146	100.00
Hogares en t+1	31 589	74.95
Desgranamiento total	10 557	25.05
Abandonan la muestra	5 829	13.83
Ingresos no válidos	4 728	11.22

Fuente: Estimaciones propias en base a EPH - INDEC

Cuadro No. 2 Tasas de entrada y salida de la pobreza - Mayo 1991 - Mayo 2003				
Situación de pobreza en t	Situación de pobreza en t+1			
	No pobre	Pobre	Attrition	total
1. Hogares válidos en t y en t+1				
No pobre	92.5	7.5		100
Pobre	33.0	67.0		100
2. Total de hogares en t				
No pobre	70.0	5.7	24.3	100
Pobre	23.9	47.7	28.9	100
3. Hogares re-ponderados por desgranamiento				
No pobre	92.6	7.4		100
Pobre	33.6	66.4		100

Fuente: Estimaciones propias en base a EPH - INDEC

Cuadro No. 3 Tasas de entrada y salida, observaciones y contrafácticas				
Situación de pobreza en t	Situación de pobreza en t+1			
	No pobre		Pobre	
	observada	Contrafáctica	Observada	Contrafáctica
Mayo 1991 - Mayo 2003				
No pobre	92,8	93,2	7,4	6,8
Pobre	33,8	35,8	66,4	64,4
Mayo 1991 - Mayo 1994				
	93,8	94,7	6,2	5,3
Oct. 1994 - Oct. 2000				
No pobre	92,8	92,9	7,2	7,1
Pobre	35,1	35,5	64,9	64,5
Mayo 2001 - Mayo 2003				
No pobre	88,6	91,3	11,4	8,7
Pobre	18,1	22,5	81,9	77,5

(*) Dejando constante el valor de la canasta básica y el coeficiente de Engel en t y usando los requerimientos y los ingresos totales de t+1
Fuente: Estimaciones en base a EPH - INDEC

Cuadro No. 4 - Probabilidad de entrar a la pobreza en 1/ Hogares no pobres en t Mayo 1991 - Mayo 2003			
	P (pobre en t+1, evento)	P (evento)	P (pobre en t+1 / evento)
	(1) = (2) * (3)	(2)	(3)
A. Exclusivamente ingresos laborales			
	4,4%	26,5%	
Evento 1	1,4%	4,0%	34,20%
Evento 2	1,1%	10,3%	11,1%
Evento 3	0,4%	4,2%	9,7%
Evento 4	0,9%	5,8%	15,5%
Evento 5	0,6%	2,3%	27,9%
B. Exclusivamente ingresos no laborales			
Evento 6	1,0%	10,7%	9,7%
C. Ingresos laborales y no laborales			
Evento 7	0,6%	3,6%	16,7%
D. Exclusivamente demográficos			
Evento 8	0,2%	2,8%	6,1%
E. Comb. demográfico y de ingresos			
Evento 9	0,5%	1,4%	32,5%
F. Demog. con impacto en ingresos laborales			
Evento 10	0,1%	0,8%	12,5%
G. Demog. con impacto en ingresos no laborales			
Evento 11	0,0%	0,2%	4,8%
Eventos no clasificados	0,3%	1,7%	18,8%
Total con evento	7,2%	47,8%	
Solo exposición a la inflación	0,2%	52,2%	0,4%
Total	7,4%	100,0%	0,4%

Ver ecuación 3
Fuente: Estimaciones propias en base a EPH - INDEC

Cuadro No. 5 Probabilidad de salir de la pobreza - Hogares pobres en t. Mayo 1991 - Mayo 2003			
	P (no pobre en t+1, evento)	P (evento)	P (no pobre en t / evento)
	(1) = (2) * (3)	(2)	(3)
A. Exclusivamente ingresos laborales	20,14%	38,60%	
Evento 1	5,17%	9,47%	54,55%
Evento 2	4,84%	11,09%	43,67%
Evento 3	1,45%	4,70%	30,74%
Evento 4	4,90%	8,32%	58,88%
Evento 5	3,79%	5,02%	75,43%
B. Exclusivamente ingresos no laborales			
Evento 6	5,56%	12,29%	45,20%
C. Ingresos laborales y no laborales			
Evento 7	3,31%	4,77%	69,49%
D. Exclusivamente demográficos			
Evento 8	0,57%	2,74%	20,80%
E. Comb. demográfico y de ingresos			
Evento 9	1,97%	2,73%	72,11%
F. Demog. con impacto en ingresos laborales			
Evento 10	0,02%	0,06%	31,15%
G. Demog. con impacto en ingresos no laborales			
Evento 11	0,04%	0,14%	31,55%
Eventos no clasificados	1,84%	3,88%	47,33%
Total con evento	33,44%	65,20%	
Fuente: Estimaciones propias en base a EPH - INDEC			

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo *workfare*¹

Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay

Cristian Pérez Muñoz*

Resumen

Desde una perspectiva normativa, en esta presentación evalúo los objetivos principales que han guiado y dado forma a dos programas de empleo de tipo *workfare* implementados recientemente en Argentina y Uruguay. Dichos programas son, en primer lugar, el plan de “Jefes y Jefas de hogar” puesto en práctica en Argentina desde 2001; y, en segundo lugar, el programa de “Trabajo por Uruguay” introducido en ese país desde finales de 2005. Mi objetivo principal consiste en mostrar en qué medida este tipo de arreglos institucionales de emergencia pueden violentar o favorecer algunos principios de justicia distributiva normativamente deseables. En este sentido, discutiré algunos aspectos potencialmente decisivos a la hora de evaluar el alcance igualitarista e inclusivo de esta clase de medidas redistributivas.

1 Este trabajo debe mucho a mi investigación (2005- 2006) *¿Por qué los gobiernos de izquierda no implementan políticas de empleo e ingresos incondicionales? El caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. CLACSO – ASDI. Programas de becas Junior.

* Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay

Introducción

En 2001 y 2002, Argentina y Uruguay vivieron respectivamente una de las mayores crisis de su historia. Problemas políticos, económicos y sociales tuvieron su punto más alto durante esos años. En el caso de Argentina, los altos niveles de conflictividad social, agravados por la profunda crisis, requirieron una respuesta inmediata por parte del gobierno. Es en este contexto que se puso en práctica el plan de “Jefas y Jefas de hogar desocupados” (PJJHD), un programa de transferencias monetaria² para desempleados con hijos dependientes tipo *workfare*³. Este programa se convirtió en el eje central de las políticas sociales en Argentina, alcanzando una cobertura de poco más de 2 millones de beneficiarios, de los 15 millones de pobres del país (Rodríguez, 2007: 2).

En Uruguay, por su parte, los programas de atención a los problemas de emergencia social fueron ejecutados tres años después del estallido de la crisis. Fue el gobierno de Tabaré Vázquez en 2005, el que implementó un “Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social” (PANES). Dicho plan, con pretensiones integrales, supuso una serie de medidas y programas para atender a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Para ambos casos, existen actualmente diferentes evaluaciones técnicas que procuran mostrar los impactos que este tipo de medida ha tenido en los dos países. Sin embargo, más allá de este tipo de evaluaciones de orden técnico, es importante formularnos algunas preguntas decisivas para analizar cabalmente el alcance de estas medidas distributivas. ¿Por qué apostar a este tipo de programas? ¿Existen otras alternativas viables y deseables? Curiosamente, cuando se revisan las discusiones en torno al diseño de este tipo de programas, es posible encontrar fácilmente desacuerdos sobre los modos de implementación, los tiempos de ejecución y cuestiones esencialmente técnicas. Sin embargo, es difícil encontrar objeciones nor-

2 El monto de las transferencias fue de unos \$150 pesos argentinos mensuales (\$50 dólares, aproximadamente).

3 Las políticas de *workfare* pueden ser definidas como aquellas políticas sociales que obligan a sus beneficiarios a realizar ciertos trabajos en retorno por la asistencia recibida. Por lo general, el salario recibido por esos trabajos es menor a los salarios promedios del mercado laboral (Standing, 2002:174).

mativas. En otras palabras, es difícil detectar posiciones encontradas en términos de valores, que enfrenen partes que consideren a este tipo de medidas como moralmente justas o injustas. ¿Deben ser los programas de trabajo tipo *workfare* ampliamente aceptados como programas justos, equitativos? Las medidas de emergencia social implementadas últimamente en América Latina se asemejan a algunos de los programas bienestarristas implementados durante los últimos años en países como Estados Unidos o Gran Bretaña⁴. Esto es, programas de transferencias monetarias de corte condicional y focalizado, acompañados por programas de trabajo a cambio de beneficios bienestarristas (*workfare*). A pesar de ello, en los países desarrollados no sólo han existido sectores apoyando la reforma, sino también otros que han manifestado un fuerte rechazo hacia ella. Pero quienes rechazan estas medidas, no sólo lo hacen sobre la base de criterios de eficiencia y eficacia en las asignaciones, sino también basándose en criterios de justicia distributiva. La pregunta evidente, entonces, radica en si esas mismas objeciones normativas cobran sentido en un contexto tan diferente como el presentado por países como Argentina y Uruguay.

Tomando en cuenta esto, mi objetivo principal en este trabajo es mostrar en qué medida esta discusión normativa es relevante para el diseño y evaluación de las políticas redistributivas implementadas en países en vías de desarrollo. En este sentido, presentaré algunas conjeturas (no puedo decir que sean otra cosa) sobre el alcance igualitarista e inclusivo de este tipo de políticas redistributivas. Esto supone el traslado de las críticas normativas más significativas hacia los programas tipo *workfare* realizadas en los países desarrollados para evaluar nuestros programas⁵.

La presentación se divide de la siguiente forma. En primer lugar, presento las características principales de los programas implementados en Argentina y Uruguay. En segundo lugar, repaso algunas de las objeciones

4 Una revisión de estas reformas se puede encontrar en: Beem y Mead, 2005; King, 1999; White, 2003.

5 Naturalmente aquí se presenta un problema considerable. A diferencia de los países desarrollados, para el caso de Argentina y Uruguay no contamos con suficientes datos que nos permitan testear efectivamente muchas de las objeciones planteadas en términos de impacto del programa. Si bien existe cierta disponibilidad de datos para el caso argentino, debido a la proximidad temporal de las medidas implementadas en Uruguay, aún no se cuenta con datos suficientes para realizar una evaluación adecuada.

principales a los programas tipo *workfare*. Finalmente, realizo algunas observaciones sobre estos programas a la luz de los argumentos discutidos en la primera parte.

Medidas redistributivas ante la emergencia social en Argentina y Uruguay PJJHD

Como mencioné anteriormente, el programa PJJHD surgió como una respuesta frente a los graves problemas socioeconómicos que padeció Argentina luego de la crisis del año 2001. A pocos meses de su comienzo, el plan contaba con más de 500 000 beneficiarios, cifra que se duplicó al poco tiempo. PJJHD no solo fue una medida rápida frente a la crisis económica del país, sino además una medida frente a los altos niveles de conflictividad social que dificultaban su gobernabilidad (Golbert, 2004:8). Precisamente, algunos autores sostienen que este programa fue eficiente para mejorar la gobernabilidad, aunque, una vez que se superaron las primeras etapas de la crisis, el plan contó con menos respaldo (Golbert, 2004:8).

Los objetivos principales del programa consisten en brindar ayuda económica a los jefes de hogar con dependientes que se encuentren desempleados y sin acceso a ingresos. Así, se focaliza en los sectores menos favorecidos de la sociedad, imponiendo una serie de condiciones de acceso para los potenciales beneficiarios. Básicamente, “Jefes y Jefas de Hogar” funciona como un programa tipo *workfare* clásico, en donde la provisión de beneficios bienestaristas está sujeta a la realización de tareas como contrapartida. De la misma forma que el resto de los programas analizados, “Jefes y Jefas” requiere del cumplimiento de una serie de condiciones por parte de sus beneficiarios: 1) Concurrencia escolar de los hijos y control sanitario. 2) Incorporación de los beneficiarios al sistema de educación formal. 3) Participación de los beneficiarios en cursos de capacitación para mejorar sus habilidades frente a la posibilidad de reincorporarse al mercado formal de trabajo. 4) La realización de tareas, incorporándose en proyectos productivos o servicios comunitarios.

Las opiniones sobre el éxito del programa son encontradas. Por un lado, los críticos denunciaron la existencia de fraudes y corrupción, seña-

lando que algunos inscriptos se incorporaban al plan sin cumplir con las condiciones necesarias. Por otro lado, se argumenta que el programa fue exitoso en su principal cometido: la reducción de la pobreza extrema y el altísimo nivel de desempleo ocasionado por la crisis (Galasso y Ravallion, 2003). Más allá de estas evaluaciones contradictorias, existe cierto acuerdo acerca de que, si bien el plan funcionó de un modo imperfecto, éste colaboró en buena forma para superar los problemas de emergencia social generados por la crisis.

Cuadro No. 1 Características principales de PJJHD	
Tipo de programa	Transferencia de dinero condicional al trabajo de los beneficiarios.
Agencias involucradas	El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como responsable de la administración, coordinación y monitoreo del Programa. No obstante, la implementación del programa es descentralizada y se efectúa mediante los Municipios y los Consejos Consultivos que reúnen a los representantes de los trabajadores, los empresarios, organizaciones sociales y del gobierno local. El programa además cuenta con el apoyo técnico y monetario del Banco Mundial.
Año de comienzo	2002
Descripción del programa	Programa de transferencia de dinero condicional al trabajo o capacitación del beneficiario.
Objetivo del programa	El programa fue desarrollado como una rápida respuesta a la crisis macroeconómica y financiera de 2001. El objetivo principal es brindar una ayuda económica a los jefes de hogar desocupados, asegurando así: (1) La concurrencia escolar de los hijos y el control de salud de los mismos. (2) La incorporación de los beneficiarios a la educación formal. (3) La participación de los beneficiarios en cursos de capacitación que mejoren su reinserción laboral. (4) La incorporación de los beneficiarios en proyectos productivos o en servicios de impacto en el ámbito laboral.
Transferencias	US\$ 50 por mes, en forma directa e individual.
Focalización	Jefes de familia menores de sesenta, con hijos menores de 18 o discapacitados. La condición supone que los participantes deben proveer 30 horas de servicio comunitario, o realizar actividades de capacitación, concurrir a centros educativos o trabajar para una empresa privada por seis meses.

Condicionalidad	Para la inscripción en el programa, los beneficiarios deberán cumplir con los siguientes requisitos: (1) Sus hijos en edad escolar deben ser alumnos regulares. (2) Sus hijos deben cumplir con el calendario de vacunación obligatorio. (3) Realizar contraprestaciones (actividades comunitarias, de capacitación o micro productivas), para las cuales deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a 4 horas ni superior a 6.
Cobertura	2 Millones de jefes o jefas de familia fue el tope máximo en 2002
Monitoreo y evolución	El programa es manejado por las municipalidades con fondos del gobierno central. No existe un monitoreo fiable dado que el número de participantes creció de 20 131 en enero de 2002, a un millón en mayo, y a 1,85 millones para diciembre del mismo año. La evolución fue realizada <i>ex post</i> con datos de la encuesta de hogares.
Evaluación de resultados	El programa ha atenuado la caída del ingreso como una consecuencia de la crisis y la devaluación del peso argentino. El programa absorbió no sólo jefes y jefas de familia desempleada, sino también inactiva. Se estima que el 29% de los beneficiarios hubiera estado desempleado sin la existencia del programa y que el 23% hubiera permanecido inactivo
Resultados en el bienestar	Se estima que el programa fue efectivo en proteger a jefes y jefas de familias en situación de pobreza extrema. Sin el programa, la indigencia hubiera aumentado un 10%.
Costo	En el año 2003, representó el 1% del PBI.
Fuente: Elaboración propia, basándose en datos de: Barrientos y Holmes, 2006; Banco Mundial, 2002; Reinecke, 2005; Galasso y Ravallion, 2003; Golbert, 2004. Tomado de Pérez Muñoz, 2006b	

PANES

Si bien el Uruguay destinó buena parte de su presupuesto a políticas sociales durante la década del noventa, sus resultados han sido magros. Esto se debe principalmente al bajo grado de integralidad con el que se aplicaron sus políticas, y a los problemas de cobertura sobre la población más vulnerable del país. Un primer esfuerzo por superar esta situación es la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el año 2005, desde donde se ha intentado profundizar en la coordinación de los programas sociales y reforzar la cobertura de determinadas prestaciones (monetarias, etc.) sobre la población más pobre del país. La principal política

social llevada adelante por esta agencia es el “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social” (PANES). Este plan tiene un carácter transitorio, previendo su finalización en el año 2007. Se divide en diferentes componentes, que buscan atender y desarrollar diferentes tipos de capacidades en diversos estratos de la población, según sus necesidades específicas.

Uno de los componentes principales del PANES es el programa “Trabajo Por Uruguay” (TPU). En el marco de este programa de empleo transitorio que se complementa con actividades de capacitación obligatoria, entre el año 2005 y el año 2006, se crearon 10 746 cupos laborales (MIDES, 2007)⁶. Las tareas realizadas por los beneficiarios del programa son variadas. Por ejemplo, en 438 escuelas se realizaron trabajos de jardinería, limpieza, arreglo de mobiliario en 53 policlínicas y 18 hospitales; veredas, pinturas de rejas, espacios verdes y desmalezamiento de 135 km. de vías férreas. Junto con los Municipios departamentales, se llevaron a cabo trabajos de caminería de parques, arreglos de plazas, cementerios (MIDES, 2007). TPU está dirigido a beneficiarios del PANES que voluntariamente quieran participar; mayores de 18 años, desocupados y titulares del ingreso ciudadano (MIDES, 2007). De este modo, el objetivo central del programa radica en

“contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social.” (MIDES, 2007)

Junto con esta política, encontramos también “Rutas de Salida”, para la educación ciudadana, y el “Programa de Apoyo a los Sin Techo” (PAST), que coordina una red de refugios para personas en situación de calle; “Uruguay Clasifica”, para clasificadores de basura; y “Mejoramiento del Hábitat”, que brinda apoyo para la construcción de viviendas, entre otros.

⁶ Un dato interesante es que 5 642 de los beneficiarios de este programa recibieron tratamiento bucal (extracción, arreglos y prótesis) como una forma de aumentar sus posibilidades de reinserción en el mercado laboral (MIDES, 2007).

La ejecución de todos los componentes descritos se lleva a cabo de forma descentralizada por diversas organizaciones de carácter no gubernamental, distribuidas en diferentes sectores del país.

Asimismo, es importante tomar en cuenta que la medida del PANES con mayor repercusión mediática y que mayores recursos reserva, es la del “Ingreso Ciudadano” (IC), una transferencia económica de carácter condicional, destinada primariamente a jefas y jefes de hogar que se encuentran bajo la línea de indigencia. El receptor del IC debe asumir una serie de compromisos, como la realización de controles médicos periódicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de los menores en el sistema educativo y la realización de actividades de tipo comunitario.

Vale señalar que ya está previsto que, a partir del año 2008, el PANES dará lugar a un “Plan de Equidad”. Mediante este nuevo plan, el gobierno pretende suplantar las medidas de emergencia social por programas redistributivos más duraderos. Entre ellos, el programa de “asignaciones familiares” que duplicaría la cobertura y triplicaría el valor de las prestaciones que el Estado asigna a los hogares con niños pobres a cargo.

Cuadro No. 2 - Características principales del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	
Tipo de programa	Programa focalizado y condicional integrado para los sectores más vulnerables.
Agencias involucradas	Ministerio de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
Año de comienzo	2005
Descripción del programa	Programas principales del PANES: (1) “Ingreso ciudadano”. Consiste en una transferencia monetaria condicional (aproximadamente US\$ 55 o 1 415 pesos uruguayos por mes y por hogar) dirigida a jefas y jefes de hogar, donde el beneficiario asume ciertas responsabilidades: a) realizar los controles médicos del núcleo familiar; b) asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo; y c) la realización de actividades comunitarias en la construcción de las rutas de salida. (2) “Plan de emergencia sanitaria”. Un programa que garantiza la cobertura de atención a la salud de los beneficiarios del PANES. (3) “El Plan Alimentario Nacional”. Programa de apoyo alimentario (transferencia de alimentos) para los hogares beneficiarios del PANES. (4) “Programa Trabajo por Uruguay”. Este es un plan de trabajo tipo <i>workfare</i> .

Objetivo del programa	(1) Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya. (2) Construir, de manera colectiva y participativa, las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social. (3) Generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales.
Transferencias y beneficios	Familias en extrema pobreza reciben aproximadamente US\$ 55 por mes. Las familias participantes de “Trabajo por Uruguay”, reciben aproximadamente US\$ 110. A esto se deben sumar las transferencias <i>in kind</i> : alimentos, atención médica, etc.
Focalización	Todos los habitantes del territorio nacional que se encuentren en situación de indigencia (entendiendo por esto a todos aquellos individuos que no pueden cubrir su alimentación diaria de manera satisfactoria).
Condicionabilidad	Las condiciones varían de acuerdo al programa en cuestión. Por ejemplo, los beneficiarios del Ingreso Ciudadano deben comprometerse a alcanzar ciertos logros mínimos en materia educativa y sanitaria.
Cobertura	(1) “Ingreso Ciudadano”: 58 932 hogares incorporados. (2) “Trabajo por Uruguay”: 2 820 hogares incorporados. (3) “Rutas de Salida”: 3 675 hogares incorporados. (Datos de diciembre, 2005).
Monitoreo y evolución	Aún no existen resultados disponibles.
Evaluación de resultados	Aún no existen resultados disponibles.
Resultados en el bienestar	Aún no existen resultados disponibles.
Elaboración propia, basándose en datos de: Ministerio de Desarrollo Social, 2007; Arín y Vigorito, 2006; Courtousie y Da Costa, 2005. Tomado de Pérez Muñoz, 2006b.	

Ventajas y desventajas atribuidas a los programas de *workfare*

Los estudios disponibles sobre el desempeño de los programas de empleo directo implementados en todo el continente durante los últimos años, muestran que su impacto directo sobre los promedios de desempleo y sobre el ingreso de los beneficiarios es, en la mayoría de los casos, relativamente bajo (Reinecke, 2005:163). Sin embargo, en algunos casos estos programas han ayudado a bajar los niveles de desempleo y pobreza, generando efectos positivos indirectos que son más difíciles de medir, tal como

los incentivos, afectando el consumo de bienes de los beneficiarios. Por esta razón, se ha sostenido que los programas de empleo directo constituyen un mecanismo válido, especialmente en casos de emergencias sociales (Reinecke, 2005: 163).

Sin embargo, cabe preguntarse si estos resultados no podrían haber sido obtenidos mediante otro tipo de programas que no involucrasen contraprestaciones y, por ende, obligaciones a sus beneficiarios. Dicho de otro modo, ¿por qué conviene o es más deseable promover programas de empleo transitorio y no impulsar una política de ingresos sin la presencia de obligaciones? Estas interrogantes parecen desembocar en una respuesta constantemente utilizada por estos días: porque es “deseable” y “conveniente” que aquellos que exijan asistencia del Estado y, por ende, de sus conciudadanos, tengan el deber de realizar ciertas contraprestaciones por los beneficios recibidos. Pero mientras los defensores de este tipo de políticas cargan sus fundamentaciones apelando a ideas como la de “responsabilidad individual”, “mercedimiento”, “reciprocidad” y “deber cívico”, sus detractores fundan su rechazo apelando a conceptos de “derechos” y “responsabilidad colectiva”, entre otros. De este modo, entran en juego algunos dilemas normativos mayúsculos. ¿Tienen derecho a reclamar ayuda del Estado aquellas personas desocupadas pero potencialmente capaces de trabajar? O bien, ¿es justo que aquellos ciudadanos que se encuentran fuera del mercado laboral reclamen ayuda de aquellos que sí trabajan? (Attas y De-Shalit, 2004: 309). Cualquiera sea la respuesta a estas preguntas, es ineludible que la solución añade dificultades serias a los debates sobre *workfare*⁷. Generalmente se afirma que las contraprestaciones y los requerimientos laborales sirven para generar hábitos de trabajo, mejorar las habilidades y capacidades de sus beneficiarios, inculcar el valor del “trabajo ético”, incrementar la autoestima de sus participantes, y evitar los

7 Es importante tener en cuenta que las políticas de *workfare* se fundamentan en tres elementos. En primer lugar, se establece la obligación real y efectiva de trabajar, considerando al empleo como el único medio adecuado de integración social, sean cuales fueren sus características. En segundo lugar, no se aceptan visiones diferentes de lo que significa trabajar, de aquellas que admita el mercado; es decir, el trabajo es únicamente aquello que la economía considera como tal: se da una identidad entre trabajo y empleo, y no son aceptables programas de empleo público. Por último, el trabajo se considera un deber derivado de la pertenencia a la sociedad; ésta no está obligada a nada, si no se cumple tal deber (Pérez Muñoz y Rey, 2007:95).

efectos perniciosos de la dependencia. A pesar de esto, los detractores de las políticas *workfare* han cuestionado duramente las posibilidades y efectos reales que este tipo de políticas puede tener para sus beneficiarios (Moss y McKinnon, 2004: 239).

El cuadro 3 resume algunos de los atributos positivos y negativos, generalmente atribuidos a las políticas de *workfare*.

Cuadro 3.	
Efectos positivos atribuidos a las políticas de <i>workfare</i>	
•	Como medida efectiva para reducir la pobreza
•	Como respuesta a los problemas de desempleo
•	Como medida para moderar la inflación de los salarios
•	Como medida para reducir los niveles de informalidad en la economía
•	Como medida para reducir los costos de las políticas sociales
•	Como medida para aumentar legitimidad a las transferencias sociales
•	Como medida para promover la reciprocidad social (derechos y deberes)
•	Como programa promotor de una ciudadanía integrada
•	Como medida de combate contra la dependencia de algunos individuos a las ayudas estatales
•	Como medida para reestablecer el trabajo ético (cultivar disciplina de trabajo)
•	Como medida para ganar en equidad respecto a los viejos sistemas asistenciales
•	Como medida para desarrollar habilidades y capacitar a los beneficiarios
•	Incrementa el autoestima de los beneficiarios
Efectos negativos atribuidos a las políticas de <i>workfare</i>	
•	Estigmatiza a los pobres y erosiona sus derechos a la seguridad del ingreso
•	Es una política social coercitiva que no respeta los derechos de los ciudadanos
•	Es una política social discrecional. Un ejercicio de poder impropio para los oficiales públicos
•	Asigna una distribución injusta de las bases sociales del autorespeto
•	No reconoce visiones diferentes de lo que es trabajar, de las que admite el mercado
•	Genera una indeseable distinción entre ciudadanos, lo cual puede dañar cualquier tipo de compromisos con la igualdad política y la democracia
•	Genera problemas de “reproducción social”
Elaborado basándose en: Anderson, 2004; Attas y De-Shalit, 2004; Goodin, 2004; Handler, 2005; King, 2005; Mead, 1997, 2005; Pateman, 2005; Pérez Muñoz y Rey, 2007; Standing, 2002; White, 2003, 2004.	

Algunas conjeturas

Más allá de sus numerosos problemas, se puede decir que los programas de emergencia implementados en Argentina y en Uruguay, durante los últimos años, cumplieron con sus objetivos más inmediatos. Ambos inyectaron ingresos en los hogares más necesitados y evidenciaron cierta preocupación de los respectivos gobiernos por los más desaventajados. Sin embargo, la implementación de políticas del tipo *workfare*, en ambos casos, debe prestar mayor cuidado sobre el impacto de estas medidas en la vida de sus beneficiarios. Este tipo de iniciativas pueden ser adecuadas para atender casos de emergencia social, pero dudosamente pueden serlo para resolver problemas estructurales. Para empezar, no resulta claro que a través de este tipo de arreglos institucionales se puedan mejorar los niveles de inclusión social. Más aún, hoy en día no resulta claro que la inclusión pueda alcanzarse mediante el mercado laboral. Como han señalado recientemente Corina Rodríguez y Fernanda Reyes, en el caso de PJJHD, “el empleo es concebido como el eje de la inclusión social”, considerando al trabajo como sinónimo de empleo. Así, el trabajo remunerado aparece como la vía “legítima” que tienen los ciudadanos para adquirir los recursos necesarios con el fin de llevar adelante sus vidas. Esta concepción restringida de la idea de trabajo excluye todas aquellas actividades con claro valor social que no adoptan la forma mercantil (Rodríguez y Reyes, 2006:7). Asimismo, esta idea se basa en el supuesto fuerte de que el actual modelo de acumulación económica es capaz de generar una cantidad suficiente de puestos de empleo, y “que los puestos de empleo a generar tendrán las características que lo transforman en un vehículo efectivo de inclusión social, distribución de derechos y ampliación de oportunidades de vida” (Rodríguez y Reyes, 2006:8). A pesar de esto, decir a las personas que consigan trabajo (y que se responsabilicen de su propio bienestar) puede ser adecuado siempre y cuando existan suficientes empleos. Sin embargo, en las economías actuales esto no funciona de ese modo. Por ello, cuando no existen suficientes empleos, no parece justo culpar a aquellos que no pueden ganarse la vida en el mercado laboral. Por el contrario,

“los programas asistenciales ya no son tanto medios de ejercer la caridad con los pobres como una justa compensación que se paga a las víctimas de nuestro sistema económico en la medida en que el desempleo y el resto de nosotros nos beneficiamos de las estructuras económicas que causan el desempleo de esas personas, somos ricos porque ellos son pobres, y viceversa. Desde ese punto de vista, cualquier ayuda asistencial que les demos se corresponde más con el pago de una deuda que con una obra benéfica” (Goodin, 2000: 200-201)

Del mismo modo, se debe tomar en cuenta que los países en vías de desarrollo presentan mercados de empleo menos dinámicos que los países desarrollados, con tendencias estructurales a la informalización y la precariedad (OIT, 2006). Diseñar programas sociales, bajo el supuesto de que estos mercados podrán ser ejes de incorporación de ciudadanía estables y sólidos, puede ser una decisión tomada sobre un escenario excesivamente optimista.

Siguiendo esta misma línea, es importante notar que, por sus características, estos programas excluyen a considerables sectores de la población desocupada y pobre. Por ello, cualquier intento por reducir estos problemas estructurales de exclusión, pobreza y desempleo, necesitará de algo más que medidas focalizadas en los sectores más desaventajados⁸.

Finalmente, vale señalar la importancia de conocer los efectos que estos planes han provocado sobre sus beneficiarios y no beneficiarios. Para los primeros, es necesario dilucidar en qué medida fueron efectivos los dispositivos de capacitación destinados a mejorar las capacidades y habilidades para su reincorporación al mercado formal de empleo (dato que sólo se podrá dilucidar en el mediano plazo).

Por todo esto, quizás la principal conjetura que se puede sacar de este análisis reside en la necesidad que tenemos de pensar seriamente en el modelo de política redistributiva que queremos para nuestros países. Existen buenas razones para rechazar estos formatos de emergencia, como planes válidos para atacar nuestros problemas estructurales. Pero, para llevar adelante medidas redistributivas más justas y eficientes, necesitaremos mucho más que conjeturas.

⁸ Es justo mencionar que en Uruguay se está comenzando a delinear un “Plan de Equidad” que se presenta como un plan redistributivo, no de emergencia, en principio dirigido a alrededor del 50% de los niños (por tanto, hogares pobres).

Bibliografía

- Anderson, Elizabeth (2004). "Welfare, Work requirements, and Dependant – Care", en *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3), p. 243-256.
- Arim, Rodrigo y Andrea Vigorito (2006). *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006*. Banco Mundial, Documento preliminar, Montevideo.
- Attas, Daniel y Avner De-Shalit (2004). Workfare: the Subjection of Labour, en *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3), p. 309-320.
- Banco Mundial (2002). *Argentine Republic. Jefes de Hogar (Heads of Household) Program Project*, Report No. 23710-AR, Washington DC.
- Barrientos, Armando y Rebecca Holmes (2006). *Social Assistance in Developing Countries Database*. IDS, University of Sussex.
- Beem, Christopher y Lawrence Mead (eds.) (2005). *Welfare Reform and Political Theory*. New York: Russell Sage Foundation Press.
- Courtousie, Denise y Da Costa (2005). "Plan de emergencia, Uruguay 2005", en *Cuadernos del CLAEH*, 91, p. 29-54.
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion (2003). *Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*. World Bank Policy Research Working Paper 3165.
- Golbert, Laura (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Serie Políticas Sociales 84. Santiago de Chile: CEPAL.
- Goodin, Robert (2000). "El Bienestar social como responsabilidad social colectiva", en Robert Goodin y David Schmidtz (eds.), *El Bienestar social y la responsabilidad individual*. Cambridge University Press.
- _____ (2004). "Support with Strings: Workfare as an impermissible condition", en *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3): 297-308
- Handler, Joel (2005). "Myth and ceremony in workfare: rights, contracts, and client satisfaction", en *Journal of socio-economics* 34, p. 101-124.
- King, Desmond (1999). *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in Britain and the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2005). "Making people work: democratic consequences of workfare", en C. Beemy y L. Mead (eds.), *Welfare Reform and Political Theory*. New York: Russell Sage Foundation Press, p. 65-81.

- Mead, Lawrence (1997). "Citizenship and Social Policy: T.H. Marshall and Poverty", en *Social Philosophy and Policy* 14.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2007). *Plan de emergencia: una eficaz herramienta en la lucha contra la pobreza extrema*, Montevideo.
- McKinnon, Catriona y Jeremy Moss (2004). "Introduction" Philosophical Justifications of Workfare, Volumen especial de *The Journal of Applied Philosophy*, 21 (3), 239-242.
- OIT (2006). *Panorama Laboral 2006 para América Latina y el Caribe*. Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pateman, Carole (2005). "Another Way Forward: Welfare, Social Reproduction, and a Basic Income.", en C. Beemy y L. Mead (eds.), *Welfare Reform and Political Theory*. New York: Russell Sage Foundation Press, p34-64.
- Pérez Muñoz, Cristian (2006a). "Why welfare reform needs political theorists", en *Res Publica. A Journal of Legal and Social Philosophy*, 12 (4), p. 445-450.
- _____ (2006b). *¿Por qué los gobiernos de izquierda no implementan políticas de empleo e ingresos incondicionales? El caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Mimeo. CLACSO-ASDI, Programas de becas Junior.
- Pérez Muñoz, Cristian y José Luis Rey Pérez (2007). "¿Garantías del ingreso para garantizar el trabajo?", en *Revista de Ciencia Política*, 27 (1), p. 89-109.
- Reinecke, Gerhard (2005). "Income protection through direct employment programmes: Examples from Latin America", en *International Social Security Review* 58, (2-3), p. 165-184.
- Rodríguez Enríquez, Corina y Fernanda Reyes (2006). *La política social en la Argentina postconvertibilidad. Políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. Buenos Aires: CIEPP. DT 55.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007). "Basic Income and Labour Market Conditions: Insights from Argentina", en *Basic Income Studies*, Vol. 2, No. 1, Article 9.
- Standing, Guy (2002). *Beyond the new Paternalism. Basic Security as equality*. London: Verso.

White, Stuart (2003). *The Civic Minimum: an Essay on the Rights and Obligations of Economic Citizenship*. Nueva York: Oxford University Press.

_____ (2004). "What's wrong with Workfare?", en *Journal of Applied Philosophy*, 21 (3), p. 272- 284.

Evolución del empleo y pobreza en hogares, durante dos períodos de recuperación económica (Argentina, 1996-1998 y 2004-2006)

Rosalía Cortés (CONICET-FLACSO)

Fernando Groisman (CONICET-UNGS)

Resumen

El trabajo se concentra en aquellos hogares con jefe varón, cónyuge mujer, y analiza las variaciones de los ingresos en dos períodos de recuperación económica (1996-1998 y 2004-2006). Identifica tres grupos: los hogares que permanecieron pobres, los que alguna vez fueron pobres y los hogares que nunca fueron pobres. El análisis intenta explicar el comportamiento de los ingresos a través de las variaciones en el empleo y el ingreso de jefes y cónyuges en cada período.

Palabras clave

Introducción

Los niveles y la dinámica de participación en el mercado laboral se analizan generalmente sobre la base de información acerca de individuos. Las áreas de análisis “trabajo” y “hogares” fueron examinadas separadamente en la literatura; la temática de hogares y familia ha sido tradicionalmente encarada tanto por la demografía como por la literatura feminista, aunque no siempre en relación con el mercado de trabajo.

Recientemente, los nexos entre trabajo y familia han comenzado a ser objeto de análisis en relación con el incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo en los países europeos (OECD 2001, Fagan y Burchell, 2002), y su impacto sobre el estado de bienestar. A fines de los noventa, Esping Andersen (1999) planteaba que la transición hacia modelos de economías post-industriales en los países de la actual Unión Europea, en particular la expansión de la economía de servicios, había tenido impactos relevantes sobre las familias. En particular, la alta demanda de mano de obra femenina por los servicios, que alentó el crecimiento del empleo femenino, combinada con las carencias en oferta de servicios públicos de cuidado de niños y ancianos, habían provocado cambios en la estructura y funciones tradicionales de las familias. A su vez, estos cambios significarían mayores demandas hacia el Estado para cumplir esas funciones, lo que impondría mayores presiones sobre el gasto público social.

La distribución de las responsabilidades al interior de los hogares, así como las oportunidades o barreras para la inserción laboral de los adultos, están influidas por factores institucionales, públicos y privados. Por ejemplo, la participación económica de las cónyuges en hogares con hijos puede estar influida por factores como la disponibilidad de provisión pública de cuidado infantil, la existencia o no de transferencias estatales a las familias, y la necesidad de contribuir al ingreso familiar, así como los arreglos al interior de las familias. En este sentido, los arreglos entre trabajo y familia varían con el tipo de oferta institucional o modelos de política social, incluyendo la política laboral y de seguridad social. Algunos estudios empíricos en países industrializados (Van Doorne-Huiskes et al., 1999; Drew et al., 1998) muestran que estos factores institucionales afectan no solamente la magnitud de la participación, sino que sus efectos se

extienden a otros aspectos, tales como la regularidad de la inserción, las condiciones contractuales y el acceso a la negociación salarial.

En los países de América Latina, la distribución del acceso a la oferta de servicios de cuidado infantil, así como la ausencia de políticas hacia las familias, penalizan a los hogares de bajos ingresos, y se erigen en barreras para la participación de las mujeres con hijos en el mercado de trabajo. Sin embargo, en la región, durante los años noventa, se intensificó el crecimiento de la oferta femenina de trabajo. Un trabajo comparativo de la evolución de la participación femenina en el mercado de trabajo (León, 2000) mostró que el aumento de la participación de las cónyuges, entre 1980 y 1992, fue mayor que el de hijas o jefas de hogar; por otra parte, dicha participación había estado influida por la cantidad de hijos menores de cinco años. Lo que se destaca en este trabajo, es que en la mayoría de los países de la región, y a diferencia de lo que ocurría en el contexto europeo, el cuidado de los hijos dependía de arreglos familiares privados (servicio doméstico entre hogares de ingresos medios y altos, o ayuda familiar en hogares de bajos ingresos).

En el caso de Argentina, desde mediados de los años noventa, en las áreas urbanas aumentaban fuertemente la tasa de participación y la tasa de empleo de las cónyuges de hogares pobres¹, y el aumento se intensificó entre los años 2000 y 2002 (sin contabilizar beneficiarias de los planes como ocupadas), en mayor proporción que entre las cónyuges de hogares no pobres. En la medida que las cónyuges de hogares pobres estaban ocupadas, principalmente en servicio doméstico y en empleos no registrados en comercio, su contribución a los ingresos no permitía a los hogares salir de la pobreza.

Sin embargo, en la literatura sobre trabajo femenino y pobreza se ha afirmado que el trabajo y los ingresos de las mujeres a los hogares han sido centrales en los procesos de salida de la pobreza de los hogares en la región. CEPAL (2000) estimó que en América Latina, si se excluyera de los ingresos familiares el aporte que realizan las cónyuges mujeres, la

1 Los empleos precarios e inestables en que estaban insertos los sectores vulnerables sufrieron una pérdida de ingresos nominales desde el año 2000; el impacto de esta caída, en el contexto de la inflación del año 2002, empujó a la pobreza a una parte importante de los ocupados. En mayo de 2002, la proporción de hogares pobres había llegado al 41,3 % y los jefes pobres se concentraban en las mismas ramas de actividad, con mayor peso entre los trabajadores por cuenta propia, y menor peso del trabajo asalariado (Cortés, 2003).

pobreza se incrementaría entre 10% y 20%. Coinciden con esta visión Abramo y Valenzuela (2001) al plantear que “el ingreso de la mujer es crucial para la reducción de la pobreza. Según estudios en la región, el aporte de las mujeres ha permitido a numerosos hogares superar la línea de pobreza”. Otros autores han planteado que, ante una caída en los ingresos del hogar, la incorporación de éstas a la actividad económica tendría un efecto compensador o, cuanto menos, disminuiría los efectos perjudiciales de ese shock adverso sobre el bienestar.

Datos de Argentina muestran que la demanda laboral dirigida a las mujeres en hogares pobres ha sido históricamente limitada; en consecuencia, este segmento de la fuerza de trabajo se ha concentrado en ocupaciones con bajos requerimientos de calificación, particularmente en servicio doméstico, comercio y, minoritariamente, en la manufactura, con bajos salarios (Cortés, 2003).

Este trabajo examina la evolución del empleo y los ingresos de jefes y cónyuges, en hogares con jefe varón, cónyuge mujer e hijos, en dos períodos: 1996-1998 y 2004-2006. Se intenta caracterizar el papel que ha tenido el empleo de jefes varones y cónyuges mujeres en la salida de la pobreza entre 1996-1998 y 2004-2006. Este trabajo parte de la siguiente idea: la posibilidad de que las cónyuges mujeres, en hogares de bajos recursos, puedan compensar el desempleo y/o los bajos salarios de los jefes varones está limitada por distintos factores, como las características de la fuerza de trabajo femenina en esos hogares; la inadecuación de la oferta estatal gratuita de instituciones de cuidado infantil; la escasez de demanda laboral dirigida a esos sectores, y la baja dedicación horaria y los bajos salarios vigentes en las ocupaciones “posibles”.

El contexto: Producto y Empleo durante las dos recuperaciones

En la etapa de recuperación posterior a la crisis de 1995, entre 1996 y 1998, el sector financiero y de servicios a las empresas crecía a niveles más altos que el producto, seguido por la construcción, mientras que la manufactura crecía en menor medida. En la etapa 2004-2006, la construcción y la manufactura crecieron más aceleradamente, seguidas por el comercio.

Cuadro No. 1

Evolución Sectorial del PIB a Precios Constantes*

Año	Industria	Construcción	Comercio	Servicios financieros e inmobiliarios	Otros serv y serv dom	PIB
1996	103	101	105	115	106	109
1997	113	117	116	124	116	117
1998	115	128	119	132	120	122
2004	109	109	104	116	125	118
2005	117	131	114	125	137	129
2006	127	156	123	135	147	140

* Sectores y Años seleccionados.

* (1993=100)

Fuente: DNCN - INDEC - MECON

Cuadro No. 2

Evolución de la Ocupación Asalariada y del nivel de Registro

Años	% asalariados/pea	% asalariados registrados
1996	71,6	68,1
1998	71,7	62,7
2004	73,6	50,2
2006	75,6	57,1

Fuente: www.observatorio.net y EPH, INDEC

Elaboración propia.

El crecimiento del empleo total fue mayor en el segundo período (14,5%) que en el primero (11,5%). Mientras que en el primer período la tasa de asalariamiento (asalariados sobre población) se mantuvo constante, en el segundo aumentó dos puntos porcentuales. Por otra parte, en la segunda etapa cambiaría el signo en la dinámica de creación de empleo registrado. Si bien el empleo no protegido se mantuvo en niveles superiores a los de la etapa anterior, la tendencia indicaba mayor creación de empleo registrado (cuadro 3).

Cuadro No. 3 Evolución del Empleo y Salarios 1996-1998 y 2004-2006				
	Empleo		Salarios	
	Var % 96/98	Var % 04/06	Var % 96/98	Var % 04/06
Asalariados				
Registrados	18,0%	22,8%	7,5%	21,9%
No registrados	31,7%	11,4%	-2,5%	8,2%
Ramas de actividad seleccionadas				
Industria	13,0%	15,8%	8,1%	18,5%
Construcción	48,7%	54,9%	0,3%	22,0%
Serv doméstico	15,1%	21,2%	-5,7%	7,8%
Comercio	23,6%	13,5%	-5,3%	28,6%
Nivel educativo				
Hasta secundario incompleto	19,6%	13,7%	-1,6%	21,0%
Con secundario completo	26,5%	21,5%	5,8%	18,5%
Fuente: EPH, INDEC, elaboración propia.				

Durante el segundo período de recuperación, el empleo asalariado crecía más en la construcción y el servicio doméstico, seguido por la manufactura y el comercio. Durante el período anterior, el crecimiento del empleo en la construcción había superado al del resto de los sectores, y había estado seguido por el comercio, servicio doméstico y manufactura, en ese orden.

El crecimiento del empleo, en la primera recuperación, tuvo lugar en un contexto de estancamiento y caída de los salarios reales en la construcción, el servicio doméstico y el comercio, con la excepción de la manufactura. El segundo período, a partir de los aumentos decretados por el Poder Ejecutivo, y de la reanudación de la negociación colectiva, estuvo signado por aumentos salariales en el promedio de trabajadores de los sectores, en comercio, construcción, manufactura y, en mucha menor medida, en el servicio doméstico. Cuando se analiza la evolución de los ingresos salariales entre asalariados registrados y no registrados, en el primer período fueron los registrados los que percibieron incrementos salariales, mientras los no registrados sufrieron caídas salariales que llegaron en promedio a casi 3%. El hecho que altas proporciones de trabajadores en la construcción,

comercio y servicio doméstico carecieran de registro ayuda a explicar las caídas salariales sectoriales. En el segundo período, el crecimiento de los salarios fue mayor entre los registrados, mientras que los no registrados aumentaron sus ingresos, si bien en menor medida.

Hogares y pobreza

El cuadro 4 ilustra la evolución de la pobreza en distintos tipos de hogares, durante los dos períodos; en el primero no había variado la proporción de hogares pobres, mientras que en el segundo, partiendo de niveles de pobreza altos, la caída alcanzó 10 puntos porcentuales. Cuando se examina la evolución de la incidencia de pobreza, según la composición de los hogares en el primer período, se observa que aquella aumentó cerca de 2 puntos porcentuales entre los hogares con jefa mujer e hijos, y un punto porcentual entre los hogares unipersonales. En el primer caso, porque esos hogares tenían un número menor de perceptores de ingresos que el resto, y en el segundo, dado el estancamiento y caída del nivel de pensiones y jubilaciones. En cambio, la incidencia de la pobreza disminuyó levemente en hogares con cónyuge mujer e hijos, y se mantuvo constante, pero elevada, en hogares con más de dos hijos menores.

En el segundo período, la incidencia de la pobreza cayó más que el promedio en los hogares nucleares con hijos, y entre los hogares con jefa mujer e hijos (15 puntos porcentuales). Por otra parte, la incidencia de la pobreza cayó fuertemente entre los hogares con planes de empleo. De forma paralela, el cuadro muestra semejanzas en cuanto a los atributos característicos de hogares que viven bajo la línea de pobreza en ambos períodos. Los hogares con mayor incidencia de pobreza eran aquellos con menor cantidad de perceptores, en particular aquellos con jefa mujer e hijos, y aquellos en que el jefe estaba desocupado. Por otra parte, el tamaño de los hogares y, particularmente, la cantidad de niños en el hogar tuvieron incidencia en la extensión de la pobreza.

Cuadro No. 4 Incidencia de pobreza en los hogares, atributos seleccionados				
	May-96	May-98	2do 04	2do 06
Total de hogares	21,9%	21,1%	29,8%	19,2%
Composición de los hogares				
Unipersonales	5,5%	6,4%	10,0%	7,5%
Con cónyuge mujer sin hijos	13,9%	11,8%	17,9%	8,9%
Con cónyuge mujer con hijos	33,8%	32,0%	43,5%	27,8%
Con jefa mujer e hijos	39,8%	41,6%	56,8%	41,8%
Resto de hogares	14,7%	13,7%	23,7%	16,1%
Con jefe desocupado	57,0%	53,2%	64,5%	52,9%
Con jefe ocupado	19,7%	20,0%	29,7%	18,1%
Jefe sin secundario completo	28,7%	28,0%	41,5%	28,5%
Jefe con secundario y más	8,0%	8,5%	13,7%	7,6%
Jefe varón	23,7%	22,2%	30,6%	18,8%
Jefa mujer	16,6%	17,9%	28,0%	19,9%
Sin niños	11,2%	10,3%	16,4%	9,9%
Con un niño	22,7%	22,1%	34,1%	20,2%
Con más de un niño	42,9%	42,2%	56,9%	40,4%
Con plan de empleo	n/a	n/a	78,6%	61,9%
Con cónyuge ocupada	14,8%	13,4%	19,6%	12,2%
Pertenciente al 30% más pobre	67,7%	66,5%	92,8%	62,3%

Fuente: EPH, INDEC, elaboración propia.

En el primer período, la ocupación de la cónyuge tiene un efecto mayor que la ocupación del jefe en la incidencia de la pobreza de los hogares. En el segundo período, en cambio, la ocupación del jefe pesa más fuertemente que la de la cónyuge, ya que la incidencia de la pobreza cae cerca de 11 puntos porcentuales en el primer caso, y 7 en el segundo. En la siguiente sección, se analiza la evolución del empleo y los ingresos en los hogares con jefe y cónyuge e hijos.

Empleo e ingresos en hogares nucleares con hijos

El cuadro 5 muestra la inserción ocupacional de jefes y cónyuges por quintil de ingreso en hogares nucleares completos con hijos.

Cuadro No. 5 - Composición de hogares por condición de ocupación de jefes y cónyuges, según quintiles de ingresos					
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Fase 1996-1998					
Con jefe y cónyuge ocupados	12,1%	20,9%	36,7%	48,5%	63,7%
Con cónyuge no ocupada	67,8%	67,2%	55,0%	46,0%	32,9%
Con jefe no ocupado	7,9%	5,9%	2,6%	2,3%	2,0%
Con ambos no ocupados	12,2%	6,0%	5,8%	3,2%	1,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Fase 2004-2006					
Con jefe y cónyuge ocupados	18,9%	34,1%	47,6%	67,8%	82,9%
Con cónyuge no ocupada	67,3%	58,5%	48,1%	28,6%	15,9%
Con jefe no ocupado	4,7%	3,1%	2,1%	1,1%	1,0%
Con ambos no ocupados	9,1%	4,3%	2,1%	2,5%	0,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

*Excluye hogares en los que la cónyuge tiene plan de empleo
Fuente: Elaboración propia sobre datos de EPH
Hogares con jefe varón, cónyuge mujer e hijos. Pool de datos 1996-1998 y 2004-2006 (*)

La comparación entre los dos períodos revela que aumentó el empleo de cónyuges y jefes en los hogares de toda la distribución. Efectivamente, en el primer período, la proporción de hogares del primer quintil, en los que jefe y cónyuge estaban ocupados, pasó de 12% a 19%; en el segundo quintil aumentó 13%; mientras que en los hogares del quinto quintil esa proporción aumentó casi 20 puntos porcentuales. Por otra parte, en los dos períodos persiste una alta proporción de hogares en el primer quintil, en los cuales las cónyuges mujeres son inactivas. El comportamiento de las cónyuges en los dos quintiles más altos es el opuesto: cae fuertemente la proporción de hogares en los que la cónyuge no está ocupada.

Esto reflejaría que los aumentos del empleo de cónyuges se concentraron en los hogares con ingresos altos, y que la expansión del empleo fue

más leve en los hogares pobres. En otras palabras, mostraría barreras al empleo y a la generación de ingresos que afectan a cónyuges de hogares con bajos ingresos, incluso en coyunturas expansivas.

En el mismo cuadro se aprecia que caía la proporción de hogares en los que el jefe varón estaba desocupado, sobre todo en los dos primeros quintiles, reflejando, en parte, el impacto de la reorientación de la demanda laboral en la manufactura y la construcción, hacia trabajadores varones.

¿Cuáles fueron los patrones de participación en la fuerza de trabajo de las cónyuges mujeres en los hogares con y sin hijos, pobres y no pobres? El análisis de los datos estáticos permite realizar una primera aproximación.

	May-96	May-98	Sem 2do de 2004	Sem 2do de 2006
<i>Excluye hogares en los que la cónyuge tiene plan de empleo</i>				
Cónyuges Sin hijos				
Tasa de actividad	31,8%	37,7%	42,5%	43,9
Tasa de empleo	27,1%	34,0%	37,7%	40,7%
Tasa de desempleo	14,8%	9,6%	11,2%	7,4
Con hijos				
Tasa de actividad	41,7%	42,9%	50,8%	50,6%
Tasa de empleo	35,3%	37,7%	43,5%	45,3%
Tasa de desempleo	15,4%	12,0%	14,3%	10,4%
Pobres				
Tasa de actividad	28,2%	26,6%	36,3%	34,2%
Tasa de empleo	18,3%	20,3%	25,9%	27,3
Tasa de desempleo	35,3%	23,9%	28,6%	20,2%
No pobres				
Tasa de actividad	39,5%	44,0%	50,8%	50,0%
Tasa de empleo	35,1%	40,0%	46,0%	45,9%
Tasa de desempleo	4,4%	9,0%	9,5%	8,1%
Total				
Tasa de actividad	36,7%	39,9%	46,1%	46,8%
Tasa de empleo	30,9%	35,4%	39,5%	42,1%
Tasa de desempleo	5,8%	11,3%	14,4%	9,9%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de EPH.

En la primera recuperación, en un contexto de aumento del desempleo, aumentaron la tasa de actividad y de empleo de las cónyuges; en la segunda recuperación, lo más notorio fue la caída de la tasa de desocupación, ya que la participación se mantenía constante y aumentaba la tasa de empleo en menor medida que en el período anterior.

En el primer período, la presencia de hijos y el nivel de pobreza en los hogares afectaron las tasas de participación y de empleo. Las cónyuges, en hogares sin hijos, aumentaron su participación en mayor proporción que en los hogares con hijos; por otra parte, en los hogares pobres cayó su participación, y aumentó levemente el empleo. En cambio, en los hogares no pobres aumentaron ambas tasas.

En la segunda recuperación hay indicios de una especie de “efecto retiro” de la fuerza de trabajo de las cónyuges en hogares pobres, ya que por una parte cayó la desocupación, pero también la tasa de actividad, mientras que la tasa de empleo aumentó menos que en el promedio de los hogares (si bien algo más que en los hogares no pobres).

	May-96	May-98	Sem 2do de 2004	Sem 2do de 2006
Hogares sin hijos				
Pobres	9,6%	11,8%	10,3%	11,9%
No pobres	12,1%	14,3%	15,2%	16,3%
Total	12,1%	14,3%	14,9%	16,2%
Hogares con hijos				
Pobres	10,8%	9,2%	11,8%	8,5%
No pobres	17,0%	16,7%	19,0%	19,3%
Total	16,2%	15,9%	17,7%	18,1%

Fuente: Elaboración Propia sobre datos de EPH.

El menor dinamismo de las tasas de empleo de cónyuges, en la segunda fase, tuvo como correlato una mayor caída de la contribución de sus ingresos al ingreso total de los hogares. En efecto, en los hogares pobres con hijos, entre 1996 y 1998, la contribución de las cónyuges había caído 1 punto porcentual, mientras que, entre 2004 y 2006, la contribución de

éstas al ingreso total familiar cayó cerca de 3 puntos porcentuales. En los hogares no pobres, la contribución al ingreso total familiar se mantenía constante en las dos etapas.

Empleo, Ingresos y Transiciones de pobreza de los hogares

En esta sección, se elaboraron datos de paneles anuales de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de hogares entrevistados en octubre de 1996 y octubre de 1997, y que fueron nuevamente encuestados en octubre de 1997 y octubre de 1998, respectivamente. Ambos paneles fueron luego incorporados en una única base de datos, confeccionando un *pool* de paneles. Para la fase 2004-2006 se procedió de la misma manera, pero generando los paneles entre los segundos semestres de 2004 y 2005, por un lado, y 2005 y 2006, por el otro. Cabe aclarar que se excluyeron del análisis a los hogares en los que algún integrante percibía el plan “Jefes y Jefas de Hogar”.

	Fase 96-98			Fase 2004-2006			Fase 2004-2006		
	<i>Pobre-pobre</i>	<i>Alguna vez pobre</i>	<i>No pobre-no pobre</i>	<i>Pobre-pobre</i>	<i>Alguna vez pobre</i>	<i>No pobre-no pobre</i>	<i>Pobre-pobre</i>	<i>Alguna vez pobre</i>	<i>No pobre-no pobre</i>
	Total de hogares						Excluye planes		
Jefes									
Industria	21,0	22,7	23,6	16,0	24,9	20,5	16,8	25,0	20,5
Construcción	26,3	21,3	7,6	32,5	19,7	7,6	33,4	19,8	7,7
Comercio	17,3	15,9	15,4	23,3	22,4	21,9	24,6	22,5	22,0
Servicios	18,1	18,1	24,7	14,9	14,1	26,5	11,5	13,6	26,3
Resto	17,3	21,9	28,7	13,2	18,9	23,4	13,7	19,0	23,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cónyuges									
Industria	10,4	9,7	9,2	11,5	9,7	8,6	11,9	10,5	8,5
Comercio	31,6	20,8	14,7	23,5	23,8	17,1	31,2	26,7	17,5
Servicios	12,4	21,5	52,1	32,1	33,1	53,3	10,0	25,1	52,4
Servicio doméstico	44,2	42,6	14,4	32,0	30,1	12,9	45,2	33,9	13,2
Resto	1,5	5,5	9,6	0,9	3,3	8,1	1,5	3,8	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

En la primera etapa, los jefes de hogares que permanecieron pobres o fueron alguna vez pobres estuvieron ocupados principalmente en construcción y manufactura; las cónyuges, mayoritariamente en servicio doméstico y, en menor medida, en comercio. En la segunda etapa, las ramas de actividad donde se concentraban los empleos de jefes de hogares pobres fueron el comercio y la manufactura; y, en menor medida que en la etapa anterior, la construcción. El comercio y el servicio doméstico emplearon a las cónyuges de hogares pobres en la segunda etapa. Se puede observar un cierto grado de continuidad en la distribución de los empleos, según rama de actividad a lo largo de las etapas, lo que hablaría de una segmentación de la demanda laboral, que afecta a jefes y cónyuges de hogares pobres.

	Fase 1996-1998					Fase 2004-2006 (con planes de empleo a inactividad)				
	Ocupado ocupado	Ocupado No ocupado	No ocupado Ocupado	No ocupado No ocupado	Total	Ocupado ocupado	Ocupado No ocupado	No ocupado Ocupado	No ocupado No ocupado	Total
Jefes										
pobre-pobre	66,8%	10,2%	11,8%	11,2%	100,0%	69,5%	7,8%	10,8%	11,9%	100%
pobre-nopobre	70,2%	4,0%	15,2%	10,6%	100,0%	80,0%	2,7%	11,9%	5,3%	100%
nopobre-pobre	68,5%	18,4%	3,6%	9,5%	100,0%	83,0%	10,8%	2,1%	4,1%	100%
nopobre-nopobre	88,5%	3,3%	3,4%	4,8%	100,0%	92,1%	1,8%	1,8%	4,2%	100%
Total	80,0%	6,2%	6,5%	7,3%	100,0%	82,9%	4,4%	5,9%	6,7%	100%
Cónyuge										
pobre-pobre	11,2%	6,1%	9,5%	73,1%	100,0%	12,0%	7,4%	10,5%	70,1%	100%
pobre-nopobre	20,3%	3,9%	17,6%	58,2%	100,0%	24,3%	5,4%	18,4%	51,8%	100%
nopobre-pobre	18,0%	12,3%	3,9%	65,8%	100,0%	17,5%	20,7%	6,6%	55,2%	100%
nopobre-nopobre	37,5%	5,7%	6,8%	50,0%	100,0%	47,2%	6,6%	7,9%	38,3%	100%
Total	28,1%	6,2%	8,3%	57,4%	100,0%	31,4%	7,7%	9,9%	51,0%	100%

Fuente: EPH, INDEC, elaboración propia.

El cuadro 9 presenta las trayectorias de jefes y cónyuges en hogares que permanecieron pobres, que cayeron, y que salieron de la pobreza, o que no fueron pobres. En los hogares que salieron de la pobreza, las cónyuges

habían mantenido la ocupación, o habían conseguido un empleo en mayor proporción que los que permanecieron en la pobreza. Sin embargo, en la segunda etapa pesó más el haber mantenido la ocupación para la salida de la pobreza, que en la primera.

	Fase 1996-1998				Fase 2004-2006 (excluye planes)			
	Hogares que dejaron de ser pobres		Hogares que se mantuvieron pobres		Hogares que dejaron de ser pobres		Hogares que se mantuvieron pobres	
	Ocupado ocupado	No ocupado ocupado	Ocupado ocupado	No ocupado ocupado	Ocupado ocupado	No ocupado ocupado	Ocupado ocupado	Noocupado ocupado
Jefes								
no asalariado	27,8%	36,6%	33,1%	39,2%	24,4%	18,7%	33,2%	38,5%
asalariado registrado	53,0%	35,5%	40,7%	21,8%	52,4%	34,0%	26,0%	34,7%
asalariado no registrado	19,2%	27,9%	26,1%	39,0%	23,1%	47,4%	40,7%	26,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Cónyuges								
no asalariado	39,5%	34,9%	38,0%	33,8%	25,3%	22,9%	30,1%	25,6%
asalariado registrado	26,5%	9,7%	13,1%	5,2%	29,5%	17,0%	9,8%	4,7%
asalariado no registrado	4,7%	26,8%	12,2%	22,0%	12,9%	26,0%	14,3%	22,7%
servicio doméstico	29,3%	28,6%	36,7%	39,1%	32,3%	34,1%	45,8%	47,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: EPH, INDEC, elaboración propia.

En la primera fase, en hogares que dejaron de ser pobres y en los que los jefes continuaron ocupados, estos eran mayoritariamente asalariados registrados. Cerca de un tercio de jefes de hogares que salieron de la pobreza, y que se ocuparon en el período, consiguieron empleos como asalariados registrados y no registrados. En cambio, los jefes de hogares que se emplearon, pero que persistieron en la pobreza, lo hicieron como trabajadores no registrados y no asalariados en mayores proporciones.

El caso de las cónyuges en hogares que permanecieron pobres muestra que se concentran en actividades por cuenta propia y en el servicio doméstico, y solamente una baja proporción accede a empleos asalariados registrados.

En la segunda fase, los jefes de hogares que salieron de la pobreza obtuvieron empleos como asalariados no registrados en mayor medida que en la fase anterior; en hogares que permanecieron pobres, permanecieron en empleos no registrados y en actividades por cuenta propia. Las cónyuges en la segunda etapa no tuvieron un comportamiento muy disímil al de la primera, lo que estaría indicando un cierto largo plazo en la segmentación ocupacional de mujeres en hogares pobres.

	Fase 1996-1998	Fase 2004-2006 (excluye planes)
Jefes		
pobre-pobre	1,02	1,01
pobre-nopobre	1,40	1,50
nopobre-pobre	0,78	0,66
nopobre-nopobre	1,05	1,10
Total	1,05	1,09
Cónyuge		
pobre-pobre	0,93	0,99
pobre-nopobre	1,19	1,23
nopobre-pobre	0,79	0,78
nopobre-nopobre	1,03	1,20
Total	1,02	1,16

Los ingresos laborales horarios de las cónyuges de hogares que salieron de la pobreza fueron inferiores a los de los jefes en esos mismos hogares, dado el carácter de la ocupación y la rama de actividad en que se mantuvieron u obtuvieron un empleo. La concentración de cónyuges de hogares pobres –tanto los que permanecieron pobres como los que salieron de la pobreza–, en ocupaciones por cuenta propia, servicio doméstico y empleo no registrado, en comercio y servicios, explica el estancamiento relativo de sus ingresos horarios. En cambio, el incremento de los ingresos de los jefes de hogares que salieron de la pobreza se explica por el mayor peso del empleo registrado (más del 50% entre los que continuaron ocupados, y 34% entre los que se ocuparon), que se benefició de los incrementos salariales del período.

Cuadro No. 12
Factores que inciden en la salida de la pobreza de hogares con jefe varón, cónyuge mujer e hijos. Paneles longitudinales mancomunados 1996-98 y 2004-2006

	Fase 96-98		Fase 04-06	
	Coef. B	Sig.	Coef. B	Sig.
<i>Modelo 1</i>				
Edad	0,049		0,007	
Edad al cuadrado	-0,001		0,000	
Hasta prim. Inc.	-1,224	*	-1,294	*
Hasta sec. Inc.	-0,718	*	-0,810	*
Jefe se ocupó	1,037	*	0,978	*
Cónyuge se ocupó y jefe se mantuvo ocupado	1,261	*	0,453	*
Cónyuge se ocupó y jefe se mantuvo no ocupado o se desocupó	0,072		-0,699	
Cónyuge y jefe se ocuparon	-0,648		0,527	
Otros miembros del hogar se ocuparon	0,674	*	0,693	*
Dos niños en el hogar	-0,418	*	-0,287	*
Tres o más niños en el hogar	-1,335	*	-0,988	*
Segundo panel	0,150		0,507	*
Constante	-0,803		-0,131	
<i>Modelo 2</i>				
Edad	0,036		-0,003	
Edad al cuadrado	0,000		0,000	
Hasta prim. Inc.	-1,241	*	-1,314	*
Hasta sec. Inc.	-0,731	*	-0,819	*
Var. del ingreso del jefe	0,290	*	0,268	*
Var. del ingreso de la cónyuge	0,235	*	0,199	*
Var. del ingreso de otro miembro	0,197	*	0,216	*
Dos niños en el hogar	-0,339	*	-0,280	*
Tres o más niños en el hogar	-1,215	*	-0,988	*
Segundo panel	0,118		0,508	*
Constante	-0,683		-0,074	

Nota: * indica significatividad al 95%.
Fuente: Elaboración propia sobre datos de EPH.

Para aislar el efecto de la ocupación de cónyuges mujeres, sobre la salida de la pobreza de los hogares, se realizó un análisis de regresión. Se confeccionaron modelos *logit* para estimar los factores que inciden en la probabilidad de salida de la pobreza en los hogares, bajo análisis para ambas fases. En el cuadro 11 se presentan dos modelos. En ambos casos, el universo bajo análisis se compone de los hogares pobres en la primera obser-

vación. La variable dependiente es la condición de pobreza un año después: 1 si dejó de ser pobre y 0 si continuó en la pobreza. Las variables comunes a ambos modelos son la edad y nivel educativo del jefe y la cantidad de niños en el hogar. La edad –y también la edad al cuadrado– se incluyeron como variables continuas, mientras que las restantes como *dummies*. En relación con la educación del jefe –*proxy* de los recursos del hogar– se incluyeron como variables independientes dos estratos: hasta primario incompleto, por un lado, y hasta secundario incompleto, por el otro. La categoría excluida quedó compuesta por los hogares con jefes que finalizaron el nivel secundario. La presencia de niños –hasta 15 años en el hogar– se controló también mediante dos variables *dummies*: dos niños en el hogar y tres o más, respectivamente. El grupo de hogares a comparar son aquellos con sólo un niño. En todos los casos, se considera a los hogares cuyos jefes tienen menos de 60 años de edad.

Ambos modelos también incorporan un término para capturar las diferencias atribuibles a factores no observados pero que pueden asignarse a un año en particular. La diferencia entre los Modelos 1 y 2 radica en el vector de factores asociados a la dinámica laboral de jefes y cónyuges incluidos en la ecuación. En el primer caso, se incluyeron variables *dummies* que resumen las transiciones ocupacionales de los miembros del hogar, mientras que en el segundo, se incorporaron los cambios en los ingresos laborales de los ocupados.

En los dos Modelos se puede apreciar que la probabilidad de salida de la pobreza es menor para los hogares con jefe de menor educación y para aquellos con mayor cantidad de niños. Además, se verifica que la edad del jefe no tiene un efecto significativo. Es interesante destacar que la variable que captura el “efecto año” resultó significativa en la etapa 2004-2006, reflejando la mayor intensidad en la reducción de la pobreza que se produjo en 2005-2006, respecto del año anterior.

En ambas fases, con el Modelo 1 se confirma que el hecho de que el jefe se ocupe incide positivamente en la salida de la pobreza con coeficientes similares. Sin embargo, el hecho de que la cónyuge se ocupe no es significativo para que el hogar deje de ser pobre, salvo cuando ello ocurre en hogares en que el jefe se mantiene ocupado. Además, se puede apreciar que este efecto se redujo a algo más de un tercio en la segunda fase –el

coeficiente pasó de 1,261 a 0,453—. Ello refleja un cambio significativo que puede asociarse al patrón de crecimiento diferencial en ambas fases.

Debe señalarse, también, que el efecto positivo del pasaje de no ocupada a ocupada, por parte del cónyuge, es descontado en los hogares en los que el jefe tiene muy baja educación y/o el hogar cuenta con más de dos niños. Es decir, las mayores probabilidades de salida de la pobreza vía la ocupación de cónyuges sólo tendría lugar en los hogares con mayores recursos, menos niños y, además, cuando el jefe se mantiene ocupado. En el Modelo 2 se estimó el impacto del cambio en los ingresos de los jefes, cónyuges y otros miembros, sobre la salida de la pobreza de los hogares. Se confirma que un aumento en el ingreso del jefe tiene mayor incidencia sobre la salida de la pobreza de los hogares, que incrementos en los ingresos de cónyuges y otros miembros. Además, en línea con los resultados anteriores, este diferencial se amplió en la segunda fase.

Conclusiones

El análisis efectuado sobre los últimos dos períodos de recuperación de la economía argentina confirma que el empleo de cónyuges mujeres tuvo una incidencia limitada en la reducción de la pobreza. Este resultado es válido para 1996-1998, cuando la pobreza se redujo marginalmente, como para la etapa 2004-2006, en que la reducción fue sensiblemente mayor. Se constata que un aumento en el ingreso del jefe de hogar tiene mayor incidencia sobre la salida de la pobreza, que incrementos en los ingresos de cónyuges y otros miembros. Además, este diferencial se amplió en la segunda fase. El hecho de que el efecto independiente del empleo de cónyuges haya disminuido en la actual fase expansiva se explicaría por el nuevo patrón de desarrollo sectorial. Puede plantearse como hipótesis que el patrón de crecimiento vigente genera escasas oportunidades de empleo y bajos salarios para este grupo. Recuérdese que gran parte de la demanda de empleo es impulsada por la construcción —que tuvo un crecimiento muy superior al que se había registrado en la etapa expansiva previa— y por la industria manufacturera, actividades en las que la inserción de las mujeres es minoritaria. A ello se agregaría la escasez estructu-

ral de servicios como jardines maternales y centros de cuidado infantil, que limitan el tiempo que las mujeres destinan para desarrollar actividades fuera del hogar.

Un resultado especialmente importante es que el efecto positivo de la ocupación de cónyuges mujeres no ejercería ninguna incidencia en las probabilidades de salida de la pobreza para los hogares con menos recursos. Las mayores probabilidades de salida de la pobreza, vía la ocupación de cónyuges, sólo tendrían lugar en los hogares con mayores recursos, menos niños y, además, cuando el jefe se mantiene ocupado.

Bibliografía

- Abramo, L. y M. E. Valenzuela (2001). “Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing”. Serie *Documentos de Trabajo*, N° 130. Lima: OIT.
- CEPAL (2000). “El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI”, Serie *Mujer y desarrollo*, N° 27. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cortés, Rosalía (2003). “Mercado de Trabajo y Género. El caso argentino, 1994-2002”, en María Elena Valenzuela (ed.), *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.
- Drew, Emerek y Mahon (eds.) (1998). *Women, Work and the Family in Europe*. London, New York: Routledge.
- Esping Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: OUP.
- Fagan, Colette y B. Burchell (2002). “Gender, Jobs and Working Conditions in the European Union”. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin. <http://www.eurofound.eu.int> and publications and EF0249.htm
- León, F. (2000). “Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990”, Serie *Mujer y Desarrollo*, N° 28. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina

y el Caribe (CEPAL).

OECD (2001). “Balancing Work and Family Life: Helping Parents into Paid Employment”, Chapter 4, *Employment Outlook*.

Van Doorne-Huiskes A., L. den Dulk, J. Schippers (1999). “Work-Family Arrangements in the Context of the Welfare State”. En Den Dulk L., van A. Doorne-Huiskes, J. Schippers (eds.) *Work-Family Arrangements in Europe*. Thela Thesis, Amsterdam.

A formação profissional na integração regional: reflexões preliminares sobre a formação de técnicos em saúde no MERCOSUL

Marcela Pronko¹

Resumo

A problemática da formação profissional, considerada no âmbito dos processos de integração regional, condensa elementos-chaves tanto no que diz respeito à regulação das relações de trabalho quanto no que se refere às políticas de educação e constitui um aspecto central para a viabilização da meta de livre circulação de trabalhadores. A complexidade dessa problemática aumenta ainda mais quando nos debruçamos sobre a formação de uma categoria específica, neste caso, relacionada por sua vez com as políticas de saúde. Assim, a presente comunicação se propõe a tecer algumas reflexões preliminares sobre a educação técnica em saúde no MERCOSUL, tomada como eixo de articulação das políticas nacionais e regionais desses três setores: trabalho, educação e saúde. Ela sistematiza alguns dos resultados da pesquisa “Entre a lógica nacional e a lógica setorial: a formação profissional negociada em âmbitos supra-nacionais” desenvolvida entre fevereiro de 2004 e dezembro de 2005, na FLACSO/Brasil, com apoio do CNPq, e avança na consideração de problemas específicos colocados pela pesquisa “A educação técnica em saúde no Brasil e nos países do MERCOSUL”, que está sendo desenvolvida desde março de 2007 no âmbito da EPSJV/FIOCRUZ, com apoio do CNPq.

Palavras-chave: formação profissional, políticas de trabalho, políticas de saúde, integração regional, MERCOSUL, técnicos em saúde

1 Marcela Pronko é Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade Nacional de Luján (Argentina), Mestre em Educação Brasileira e Doutora em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF/Brasil). É professora pesquisadora (pessoal internacional) da FLACSO/Brasil e pesquisadora da Escola Politécnica em Saúde Joaquim Venâncio da Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/FIOCRUZ).

Introdução

As políticas públicas nacionais (de educação, de saúde, de trabalho, entre outras), têm se confrontado, nas últimas décadas, com dois processos mundiais que passaram a ter uma interferência crescente na forma e no conteúdo das suas formulações. De um lado, a progressiva intervenção dos chamados organismos internacionais (compreendendo aqui tanto as agências multilaterais de crédito – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, quanto as agências de fomento e cooperação – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Organização Internacional do Trabalho, Organização Mundial da Saúde, etc) que tiveram um papel destacado nas décadas de 1980 e 1990 na homogeneização dessas políticas, notadamente na América Latina. De outro lado, os crescentes processos de integração regional/supra-nacional, a partir da constituição de blocos econômicos entre países, com o objetivo de se inserirem com melhores condições no globalizado mercado mundial.

Esses processos de integração regional/supra-nacional, que geralmente se iniciaram como acordos alfandegários e comerciais entre países, posteriormente extrapolaram, em alguns casos, o âmbito do econômico, incluindo na sua agenda outros aspectos da vida nacional, entre eles, destacadamente, o educacional e o da regulação do trabalho. O exemplo paradigmático desse processo é a União Européia que, ao longo do seu meio século de história, passou da cooperação comercial entre seis países à criação de um espaço comunitário complexo que hoje inclui 25 países.

Na América Latina, o Mercado Comum do Sul -MERCOSUL constitui a experiência de integração supra-nacional mais importante das últimas décadas². Nascido da aproximação entre os governos surgidos da reabertura democrática, da Argentina e do Brasil, se institucionalizou em

2 Segundo Almeida (2003), existe uma tradição histórica integracionista latino-americana que se expressou na criação de sucessivos projetos de integração regional de curta vida ou escasso impacto na realidade concreta dos países que fizeram parte delas. Só para citar alguns exemplos, e salvando as especificidades das formas e conteúdos de cada um dos projetos de integração, podemos destacar a Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC – 1960), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI – 1980), a Comunidade Andina de Nações (CAN – 1969), o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA – 1975), entre outros.

1991 com a assinatura do Tratado de Assunção pelos presidentes de quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Desde então, apesar das crises nacionais dos países membros, dos conflitos comerciais entre eles e da reiterada “decretação” da sua morte como bloco, o MERCOSUL conseguiu, aos poucos, uma certa consolidação como novo ator comunitário no cenário internacional.

Nesse contexto, as políticas públicas dos países membros do bloco para a formação de trabalhadores da saúde, historicamente atravessadas tanto pelas determinações das políticas de saúde quanto das políticas de educação e submetidas aos condicionantes das regulamentações trabalhistas nacionais, começam a se confrontar com as demandas e os entraves do próprio processo de integração supra-nacional. Os diferentes ritmos de avanço e as diferentes ênfases das negociações rumo à definição de diretrizes políticas comuns em cada uma dessas áreas colocam exigências e desafios novos para se pensar estratégias regionais sobre o tema.

Entretanto, pouco se sabe, nos âmbitos nacionais de cada uma dessas áreas, das realizações do MERCOSUL; as políticas *nacionais* continuam sendo o eixo da reflexão política e sociológica dos pesquisadores; o desconhecimento sobre a situação efetiva dos parceiros do bloco continua grande e, para alguns autores, as propostas extra-comerciais do MERCOSUL ainda não saíram do plano da utopia.

Nesse contexto, o projeto de pesquisa em curso, “A educação técnica em saúde no Brasil e nos países do MERCOSUL”, se propõe a caracterizar as políticas de Educação Técnica em saúde no MERCOSUL, face aos desafios das políticas de saúde e aos entraves do processo de integração regional, visando a subsidiar políticas de organização e fortalecimento de sistemas de saúde e de cooperação internacional entre Brasil e os países do referido bloco sub-regional. Embora o projeto se encontre ainda em uma fase inicial, já é possível tecer algumas reflexões surgidas da consideração dos problemas específicos colocados por ela.

A formação de técnicos em saúde no MERCOSUL

A educação profissional em saúde é uma área de ação e de estudo cuja origem está principalmente nas políticas de saúde, estendendo-se, gradualmente, para o plano das políticas educacionais, embora esteja atravessada, também, pelas políticas de trabalho em um contexto determinado.

Dados relativos à distribuição da força de trabalho em saúde no Brasil, publicados em 1997 pelo Ministério da Saúde (PEREIRA, 2002), por exemplo, demonstram que mais da metade dessa força de trabalho é composta por trabalhadores técnicos, sendo que 35% deles não dispõem do ensino fundamental completo. Nesse contexto, os trabalhadores sem formação profissional que ingressam nos serviços de saúde passam, quando muito, por treinamentos em serviço que, apesar de desempenharem papel importante diante das circunstâncias que se apresentam, não substituem a formação básica e profissional desejada.

No Brasil, o surgimento dos Centros de Formação (CEFOP) e das Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (ETSUS) constitui uma tentativa de superação desses limites. Apesar dessas instituições terem origens diversas, a uma é o fato de serem escolas do setor Saúde com a finalidade de promover a qualificação técnica de trabalhadores já inseridos no sistema de saúde, a partir de um modelo de educação profissional descentralizado e em relação estreita com os serviços de saúde (PEREIRA, 2002). A crítica ao modelo de treinamento como instrumento para tornar as pessoas aptas ao fazer pragmático e imediato, por um lado, e ao ensino transmissivo de conteúdos e descolado da realidade dos serviços, por outro, é a base para a construção de uma nova perspectiva pedagógica adotada por essas escolas a partir da década de 1980.

Entretanto, esse percurso desenhado pelo Brasil, é fruto das suas particularidades históricas e não pode ser generalizado aos outros países que compõem o MERCOSUL. O que se constata, na realidade, é que nem há uma definição unívoca na região do significado da expressão “trabalhadores técnicos em saúde”, dado que o caráter de “técnico”, embora contenha certa especificidade, está ligado tanto ao

desenvolvimento histórico do sistema educacional nacional quanto ao caráter particular que assume, em cada caso, o trabalho em saúde.

A esse respeito, um estudo realizado pela Organização Pan-Americana da Saúde - OPS/OMS (1995), sobre a política de recursos humanos em saúde no âmbito do Mercosul, propôs como uma das funções dessa organização no processo de integração dos países nesse bloco regional, a criação de uma estratégia de cooperação específica no campo de formação, capacitação e dinâmica da força de trabalho nos Recursos Humanos em Saúde.

Segundo a OPS/OMS, isso se faz importante porque o avanço dos processos de integração econômica coloca o problema da circulação da força de trabalho como componente dos processos de produção, havendo o risco de se ter um fluxo de recursos humanos qualificados orientados para determinadas regiões em prejuízo de outras. Requer-se, com isto, “o estabelecimento de reciprocidade de reconhecimento curricular e particularmente de mecanismos de habilitação e credenciamento” (OPS/OMS, 2005: 19).

Esse estudo coloca em evidência, assim, alguns dos novos desafios que as políticas de educação técnica em saúde terão de enfrentar no bojo do processo de integração regional em curso. A complexidade dos mesmos já pode ser observada no próprio desenho institucional do MERCOSUL que trata da questão da formação dos técnicos em saúde de forma concomitante através de, pelos menos, três instâncias temáticas diferenciadas: o chamado MERCOSUL educacional, os diversos órgãos que cuidam da regulação das relações do trabalho (MERCOSUL laboral) e aqueles que tratam das questões relativas à saúde (MERCOSUL da Saúde). Por sua vez, cada uma dessas instâncias imprime uma lógica própria no funcionamento e no tratamento do tema, dando como resultado uma abordagem fragmentária que corre o risco de se perder no labirinto regulamentar desenhado desde os âmbitos institucionais do próprio processo de integração.

O MERCOSUL laboral e a formação profissional

Assinado em março de 1991, o Tratado de Assunção, documento constitutivo do MERCOSUL, visava a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Entretanto, em sucessivas reuniões realizadas pelas autoridades governamentais a partir desse tratado, foi sendo colocada a necessidade de incluir, entre os temas de tratamento prioritário, as questões sociais, principalmente as relações trabalhistas, afetadas diretamente pelo processo de integração em curso.

Assim, já em dezembro de 1991 foi criado um Sub-Grupo de Trabalho³, o de número 11, encarregado de tratar das questões referentes às Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Esse Sub-Grupo, com participação paritária de empregadores, trabalhadores e governo, funcionou até 1994, quando, através da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, foi criado o Foro Consultivo Econômico Social⁴.

Em 1995 foi reativado o antigo Sub-Grupo 11, agora renomeado Sub-Grupo 10, para dar continuidade ao trabalho realizado na análise da dimensão social do processo de integração regional em suas diversas perspectivas institucionais. Como ponto alto do trabalho desse Sub-Grupo, cabe destacar a elaboração e assinatura, em 1998, da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

A “Declaração Sociolaboral do MERCOSUL”, instrumento básico para a harmonização de políticas públicas de trabalho e renda, se baseia na articulação de regulamentações jurídicas nacionais com vistas à construção de normas inter-nacionais (sobretudo a partir da ratificação e cumprimento efetivo dos Convênios da OIT). De fato, a pretendida harmonização de políticas implicou, nesse primeiro estágio, o acordo so-

3 Os Sub-grupos de trabalho são estruturas dependentes do órgão máximo do Mercosul, o Grupo Mercado Comum, cuja finalidade é a análise e tratamento das questões relativas à temática específica facultada ao mesmo.

4 Este Foro visava substituir, parcialmente, as atribuições do Sub-Grupo 11 de “acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração” (Barbiero e Chaloult, 1999: 16). Conformado por representações dos diversos setores da sociedade civil tem, como indica seu nome, um mero caráter consultivo e o escopo da sua atuação é bem mais amplo que o dos sub-grupos de trabalho.

bre a vigência de uma série de direitos básicos a partir de sua enunciação genérica, mas respeitando a regulamentação vigente em cada país.

A Declaração previa a criação de uma Comissão Sócio-Laboral do MERCOSUL, de composição tripartite e com instâncias nacionais e regionais, cujo objetivo era servir como órgão de promoção e seguimento das normas fixadas pela Declaração. Para isso, os Ministérios de Trabalho de cada país, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, deveriam elaborar memórias anuais sobre temas pré-fixados pela Comissão, para serem examinadas, primeiro, pelas instâncias nacionais da mesma e, depois, pela instância regional da Comissão Sócio-Laboral. Do exame dessas memórias, das considerações dos setores sociais e do relatório nacional, surgiria um relatório regional avaliativo do estado de aplicação da norma referida, que seria elevado para o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo máximo do MERCOSUL, com propostas de recomendações, planos e programas de ação para o futuro.

Já no primeiro ano de funcionamento do mencionado mecanismo (2001) foi elaborada a memória correspondente à formação profissional. Como resultado, a Comissão preparou uma proposta de resolução, elevada ao GMC que a transformou em Resolução própria (Resolução 59/01 de 5 de dezembro de 2001), contendo os seguintes pontos:

- 1) Recomendar aos Estados Parte o desenvolvimento de ações tendentes a construir uma visão integral e sistêmica da formação profissional, com participação das organizações mais representativas de trabalhadores e empregadores.
- 2) Esses sistemas ou redes nacionais deveriam incluir:
 - A articulação das ações públicas e privadas da formação profissional com os programas e serviços de emprego, orientação laboral e proteção aos desempregados,
 - A construção de sinergias entre as instâncias governamentais com as organizações de trabalhadores e empregadores e com os diversos atores da capacitação,

- A capacidade de resposta aos requerimentos da produção e do trabalho e da melhoria da qualidade de vida das pessoas.
- 3) Integrar a formação profissional às políticas ativas de emprego, a fim de facilitar às pessoas o acesso a um trabalho decente, seja em relação de dependência ou por conta própria, através de uma iniciativa empresarial formal.
 - 4) Articular a formação profissional com o sistema educacional para possibilitar a atualização e o reconhecimento das qualificações e conhecimentos, com independência de sua forma de aquisição.
 - 5) Garantir que as políticas, programas e ações que se implementem através do sistema ou rede a criar-se, contem com uma avaliação do seu impacto para otimizar seus resultados.
 - 6) Prever os mecanismos adequados para obter informação sobre oferta e demanda de qualificações que permita melhorar a pertinência das políticas de formação profissional. (Ferreira, 2003: 377).

O fato da Formação Profissional ter sido indicada como um dos primeiros pontos a serem avaliados pela Comissão Sócio-Laboral, indica a importância outorgada ao tema e sua pertinência como questão chave no processo de integração. Mas, para avaliar melhor o peso relativo desse aspecto, é necessário considerar o próprio desenho institucional que fragmenta seu tratamento.

Depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto (1994), a estrutura orgânica do MERCOSUL foi redefinida, adquirindo a sua feição atual. Dos seis órgãos permanentes que o compõem até hoje, somente três têm capacidade decisória (Conselho Mercado Comum – CMC, Grupo Mercado Comum – GMC e Comissão de Comércio do MERCOSUL – CCM), sendo os outros de caráter consultivo (Comissão Parlamentar Conjunta – CPC, Foro Consultivo Econômico e Social – FCES) e de apoio (Secretaria Administrativa do MERCOSUL – SAM).

O CMC, integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos países membros, é o órgão supremo do MERCOSUL

encarregado da condução política do processo de integração. Suas Decisões, adotadas por consenso, tem caráter obrigatório para os Estados Parte. Desde 2002 também emite Recomendações, sem caráter vinculante, com o fim de estabelecer orientações gerais, planos de ação ou incentivar iniciativas para fortalecer o processo de integração.

O GMC, integrado por quatro membros titulares e quatro suplentes por país, é o órgão executivo do MERCOSUL, encarregado de executar as decisões adotadas pelo CMC. Suas Resoluções são obrigatórias para os Estados Parte.

A CCM, também de natureza inter-governamental, está encarregada da aplicação dos instrumentos da política comercial comum acordada, seja intra-MERCOSUL ou com terceiros países. Suas Diretivas são obrigatórias e suas Propostas constituem projetos elevados para consideração do GMC.

Isso quer dizer que os três órgãos decisórios do MERCOSUL têm caráter exclusivamente inter-governamental e, por estarem compostos de representações nacionais, não adquirem natureza supra-nacional, nem no funcionamento, nem nas suas decisões. Essa estrutura de funcionamento, centrada além do mais, como pode observar-se, no componente comercial da integração, tem efeitos claros nas tomadas de decisões mais abrangentes que envolvem outras áreas de atuação.

Apesar da área laboral ter sido um dos primeiros âmbitos do MERCOSUL a incorporar representantes não governamentais no seu funcionamento (representação tripartite e paritária, segundo o modelo OIT), seu peso relativo na órbita das decisões não se viu alterado por esse fato, ocupando um espaço quase marginal nas preocupações dos órgãos máximos que governam o processo de integração.

De outro lado, o chamado “déficit de supra-nacionalidade”⁵, articulado ao caráter exclusivamente inter-governamental da tomada de

5 Maria Carmen Ferreira aponta a carência de “supranacionalidade” como uma das limitações mais claras do MERCOSUL para aprofundar o processo de integração. Segundo a autora, isso determina “que no haya una visualización, a nivel de los ámbitos de negociación, de la existencia de un proyecto comun consolidado, puesto que en definitiva las decisiones son más resultado de las coyunturas nacionales que de la voluntad de acercarse a los objetivos planteados por la integración.” (Ferreira, 2003: 140).

decisões, conspira contra a efetiva implementação dos acordos alcançados, além de interferir na continuidade e aprofundamento dos processos de integração extra-comercial deflagrados. A contra-cara desses elementos é a carência de representatividade efetiva da sociedade civil no processo de integração, através da não incorporação sistemática de outros atores sociais aos âmbitos decisórios do MERCOSUL. Para além das dificuldades próprias da incorporação desse tipo de representação, a falta de envolvimento dos atores sociais não favorece a transparência necessária a um processo que, para ser democrático, deveria fomentar a participação dos mesmos.

Tudo isso configura um cenário complexo para a negociação de normas e orientações de formação profissional onde, para além da tensão entre o nacional e o setorial, há de se levar em consideração as particularidades do desenho institucional do MERCOSUL, que perpassam todo o processo.

Nesse quadro, a formação profissional pode ser considerada, ao mesmo tempo, como um elemento marginal, mas importante, do processo de integração. Marginal porque, como parte das questões relativas às relações trabalhistas, ela adquire uma relevância restrita dentro do conjunto dos temas em negociação. Porém, precisamente no contexto dessas relações, constitui um dos poucos temas sobre o qual se elaboraram instrumentos específicos de orientação de políticas nacionais visando à integração regional⁶.

O MERCOSUL Educacional e a educação técnica e tecnológica

O chamado MERCOSUL Educacional começou a funcionar logo em dezembro de 1991, quando o CMC adotou a Resolução 07/91 criando a Reunião de Ministros da Educação dos Países Membros (RME) como órgão encarregado da coordenação das políticas educacionais da região. Na primeira reunião interministerial foi assinado um Protocolo de

Intenções, conhecido como “Protocolo de Brasília” que definiu os passos iniciais do Mercosul Educacional. Partindo da consideração que “a Educação tem um papel fundamental para que esta integração se consolide e se desenvolva”, o Protocolo considerava imprescindível o desenvolvimento de programas educacionais conjuntos nas seguintes áreas: a) Formação de Consciência Social Favorável ao Processo de Integração; b) Capacitação dos Recursos Humanos que Contribuam para o Desenvolvimento Econômico e c) Integração dos Sistemas Educacionais.

Para desenvolver as ações e estratégias traçadas no Protocolo de Intenções foi elaborado, no âmbito das RME, um *Plano Trienal para o Setor Educativo do Mercosul (1992-1994)*, aprovado por Decisão do CMC 07/92. Esse plano foi sucessivamente prorrogado até junho 1998, quando da aprovação de um novo *Plano Trienal (1998-2000)*, baseado em novo compromisso assinado pelos Ministros, no sentido de atender às metas e ações estratégicas definidas no documento *Mercosul 2000*, plano estratégico geral do processo de integração. As áreas destacadas para a atuação conjunta dos Ministérios naquele documento foram as seguintes: renovação educacional, avaliação educacional, educação e trabalho, cooperação universitária e sistema de informação (MERCOSUL, 1998).

As ações desenhadas nesse período, constituíram a base para a elaboração do *Plano Estratégico 2001-2005* que, aprofundando os objetivos definidos desde o início para o SEM, focalizava quatro áreas de atuação prioritárias: a educação básica, a educação tecnológica, a educação superior e o fortalecimento de um Sistema de Informações e Comunicações para subsidiar todo o processo.

Da avaliação das ações efetivamente desenvolvidas no período 2001-2005 e da consideração das modificações produzidas no contexto da integração, surgiu o *Plano Estratégico 2006-2010 do Setor Educacional do Mercosul*, que volta a re-desenhar as metas e estratégias do SEM para o período. Assim, o Plano Estratégico 2006-2010 estabelece, como missão atual do SEM:

Conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación

⁶ Referimo-nos ao Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional (Rec. N° 1/03 – CMC)

de una identidad y ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región (MERCOSUL, 2006: 8).

Essa missão deverá ser alcançada através da consecução de cinco objetivos estratégicos, a saber:

1. Contribuir à integração regional acordando e executando políticas educacionais que promovam uma cidadania regional, uma cultura da paz e do respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente.
2. Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo.
3. Promover a cooperação solidária e o intercâmbio para o melhoramento dos sistemas educativos.
4. Impulsionar e fortalecer programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretivos e profissionais.
5. Pactuar políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL.

Cada um desses objetivos é acompanhado de lineamentos estratégicos e resultados esperados que determinam as estratégias de atuação do Setor Educacional de MERCOSUL para os próximos anos. Deve destacar-se, ainda, que o documento traz uma avaliação crítica sobre o funcionamento do próprio Setor, sobretudo no que diz respeito à gradualidade das ações anteriores e da articulação do SEM com as estruturas nacionais dos respectivos Ministérios, propondo uma redefinição importante para ambos os temas, considerados por alguns especialistas como sérios entraves para o sucesso da integração setorial.

Uma análise preliminar da listagem dos projetos e programas em andamento desde o início do MERCOSUL Educacional aponta duas áreas críticas que, por diferentes razões, tem concitado o esforço e a atenção dos negociadores ministeriais e de outros atores envolvidos: a educação profissional/técnica/tecnológica e a educação superior.

A problemática em discussão, em ambas as áreas, está diretamente vinculada à possibilidade da livre circulação de trabalhadores entre os países integrantes do bloco, ainda que em níveis bem diferenciados. No que se refere à educação superior, os esforços têm se concentrado na criação de mecanismos de reconhecimento dos títulos e diplomas concedidos pelas instituições nacionais, se apoiando e reforçando os órgãos de credenciamento e avaliação do ensino superior existentes em cada um dos países, para facilitar a livre circulação de profissionais em áreas consideradas prioritárias ou estratégicas. Apesar dos avanços, esse processo tem se revelado lento, pela complexidade dos interesses envolvidos (nacionais, profissionais/corporativos e institucionais), mas também pelas limitações reais de um processo de integração que constitui uma iniciativa essencialmente inter-governamental, no qual a participação dos diferentes grupos e atores sociais, apesar de legalmente reconhecida em alguns âmbitos, não está integrada, de fato, ao processo decisório que traça os caminhos do bloco.

No que diz respeito à educação profissional/técnica/tecnológica, as negociações tem reproduzido nas instâncias supra-nacionais, a mesma dualidade com que o tema é tratado nos âmbitos nacionais. Dois são os espaços, paralelos e concomitantes, para tratamento das medidas atinentes à integração desse setor: de um lado, a Comissão Regional Coordenadora da Educação Tecnológica (CRC-ET), pertencente à estrutura do SEM, cujos programas vêm sendo orientados para a harmonização de perfis profissionais em algumas áreas estratégicas. De outro lado, e como já foi apontado, o SGT 10 sobre “Relações laborais, Emprego e Seguridade Social”, órgão consultivo do CMC, de composição tripartite (empregadores, trabalhadores e governos), que produziu o “Repertório de Recomendações Práticas de Formação Profissional” e avança na elaboração de mecanismos regionais de certificação de competências profissionais por setor da produção, numa tentativa de acelerar e suprir os

tempos institucionais que “atrapalham” a lógica da competitividade e o desenvolvimento.

As contradições, entraves e conflitos que atravessam essas duas áreas estratégicas para a integração educacional no MERCOSUL evidenciam a complexa trama dos interesses envolvidos nesse processo, que colocam em tensão concepções de educação diferenciadas e diferenciadoras, de acordo com os projetos de nação e de integração dos atores (nacionais/setoriais) subjacentes aos projetos. Tudo isso em um contexto no qual se constata que o eixo da integração ainda é fundamentalmente comercial, o que introduz um estado permanente de instabilidade, produto dos atritos constantes entre os interesses comerciais nacionais concorrentes dos países que conformam o bloco.

As vicissitudes da constituição do MERCOSUL Educacional, brevemente descritas até aqui, mostram a complexidade de um processo que se debate entre o fortalecimento das políticas nacionais de educação dos países membros do bloco e a consolidação de uma estratégia regional que as apóie e potencialize seus resultados.

O MERCOSUL da Saúde e a Educação Profissional em Saúde

Por sua vez, a conformação de um subgrupo de trabalho sobre questões relativas à saúde foi tardia, em relação com os subgrupos anteriores. De fato, o SGT-11 (sobre Saúde) foi criado em 1996 pela Resolução GMC nº 151/96, tendo como tarefa geral “harmonizar as legislações dos Estados Partes referentes aos bens, serviços, matérias-primas e produtos da área da saúde, os critérios para a vigilância epidemiológica e controle sanitário com a finalidade de promover e proteger a saúde e a vida das pessoas e eliminar os obstáculos ao comércio regional, contribuindo dessa maneira ao processo de integração”.

Nesse contexto, a questão da Educação Profissional em Saúde ficou confinada à Sub-Comissão de Desenvolvimento e Exercício Profissional - uma das três subcomissões funcionando no âmbito da Comissão de Serviços de Atenção à Saúde-, cujos objetivos são:

- Identificar e especificar, em função das necessidades e das políticas de saúde dos Estados Partes, quais profissões e áreas de atuação serão priorizadas;
- Definir critérios de avaliação e certificação de profissionais e especialistas de acordo com essas prioridades;
- Desenvolver o processo de compatibilização das especialidades das profissões de nível superior.

Com a ênfase voltada a compatibilizar as profissões em saúde de nível superior, muito pouco tem se tratado, especificamente, sobre a formação de técnicos que representam, entretanto, importante parcela dos trabalhadores em saúde na região.

Entre as poucas iniciativas à respeito, pode se destacar a atuação do Ministério da Saúde do Brasil que realizou o “Seminário Internacional sobre Mercado do Trabalho: formação e regulação no âmbito do MERCOSUL”, em 2004, integrando representantes dos Ministérios da Saúde dos respectivos países, na tentativa de avaliar a incidência das políticas públicas em curso nos países sobre a gestão do trabalho e da educação dos trabalhadores de saúde e, ainda, visando a criar uma linguagem comum e uma agenda inter-governamental para o tema. Dentre outros aspectos, tratou-se, nesse seminário, sobre as tendências da formação profissional, as políticas de educação permanente em saúde, e a regulação profissional e do mercado de trabalho em saúde. (MS/SEGETES, 2004: 6). Entretanto, poucos avanços têm se verificado até agora.

Repensando a integração regional

Para além da complexidade que introduz o próprio funcionamento das diversas instâncias do MERCOSUL, seus próprios objetivos políticos e sociais podem ser também questionados. Os objetivos políticos e sociais da integração deveriam constituir, na realidade, o ponto de partida para a

análise de todo o processo. Dessa forma, a consideração dos modelos ou enfoques de integração, assim como seus entraves e possibilidades, não podem ser separados da consideração do fundamento político que o sustenta, ou seja, do para quê da integração, dos seus fins. Segundo Gadotti (2004):

Existem várias formas de integração, mas duas podem ser particularmente caracterizadas: uma elimina apenas as fronteiras econômicas para tornar mais lucrativa a exploração do trabalho, a outra caracteriza-se como processo de libertação e desenvolvimento com justiça para todos. (Gadotti, 2004: 4).

Nesse sentido, a pergunta pelos pressupostos e/ou determinantes ideológicos e epistemológicos do processo de integração como um todo, torna-se altamente relevante. Afinal, como aponta Katz (2006), o caráter que assume a unidade regional depende do programa, das prioridades e dos sujeitos envolvidos nessa iniciativa, já que a integração não oferece, em se própria, nenhum remédio para as tragédias sociais: todo depende do modelo e dos interesses sociais que predominem nos convênios. O próprio autor contrapõe o MERCOSUL, caracterizado como a “subordinação das reivindicações populares à improvável construção de um capitalismo regional integrado” (Katz, 2006: 123), à iniciativa da ALBA (Alternativa Bolivariana das Américas), que caracterizaria uma alternativa popular ao modelo de integração empresarial.

Nesse aspecto, o cotejo entre os documentos oficiais, as estratégias propostas e as atividades efetivamente realizadas se revela como um instrumento indispensável para aferir a orientação concreta e os pontos de conflito que impulsionam ou travam a integração setorial.

Entretanto, sejam quais forem esses caminhos, o conhecimento mútuo entre os parceiros do bloco no que diz respeito, nesse caso, às políticas de educação profissional em saúde, pode contribuir tanto para o desenho de atividades de cooperação horizontais e democráticas, quanto para o enriquecimento da reflexão sobre a própria situação brasileira.

Bibliografia

- Almeida, Guy de (2003) “Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no MERCOSUL”, em FAUSTO, Ayrton, PRONKO, Marcela e YANNOULAS, Silvia (orgs.), Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe, Tomo I, Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas, Brasília, Abaré, 2003.
- Barbiero, Alan e CHALOULT, Yves, (1999), “A declaração sociolaboral do Mercosul: avanço na dimensão social?”, em Revista Múltipla, Brasília, 4 (7): 9:34, dez.
- Ferreira, Maria Carmen (2003) La formación profesional en el MERCOSUR, Montevideo, CINTERFOR.
- Gadotti, Moacir (2004) O MERCOSUL educacional e os desafios do século XXI, Texto preparado para o Seminário “O Mercosul e os desafios da educação no século XXI” na Reunião do Comitê Coordenador Regional do Setor Educacional do Mercosul e XXVII Reunião de Ministros de Educação do Mercosul, Porto Alegre, novembro de 2004. Disponível em www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=904. Consulta 15/05/2006.
- Katz, Claudio (2006) El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- MERCOSUL (1991a) Tratado de Assunção, assinado em Assunção, em 26 de março de 1991. Disponível em <http://sicmercosul.mec.gov.br/asp/Tratados/tradassu.asp> . Consulta 15/05/2006.
- , (1991b) Protocolo de Intenções, assinado em Brasília em 13 de dezembro de 1991. Disponível em <http://sicmercosul.mec.gov.br/asp/Acordos/acordo8.asp>. Consulta 15/05/2006.
- , (2004) Plan del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010, consultado em <http://www.mec.gub.uy/educacion/default.htm>. Consulta 15/05/2006.
- MS/SEGETES (2004) Seminário Internacional sobre Mercado de Trabalho: Formação e Regulação no âmbito do Mercosul. Brasília (mimeo).

OPS/OMS (1995) Recursos Humanos em Saúde no Mercosul. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Pereira, Isabel Brasil (2002) A formação profissional em serviço no cenário do Sistema único de Saúde. Tese de Doutorado. São Paulo: Puc/SP.

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y su apoyo al empleo en México ante el proceso de globalización (2002-2007)

Miriam Rodríguez Vargas*

Resumen

El objetivo general de este trabajo es demostrar que las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) son una herramienta importante en la disminución del desempleo, y pueden utilizarse en mayor medida en México para insertar una mayor cantidad de mano de obra, a través de la capacitación, permitiendo un mayor emparejamiento en el mercado laboral, y una disminución en los riesgos del empleo ligados a la globalización. Para ello, el trabajo realiza un análisis y evaluación a nivel macroeconómico de las PAMT en México con respecto a su alcance y efectividad en la disminución del desempleo, la participación laboral y el proceso de ajuste del mercado laboral, utilizando como base analítica el Modelo de Layard-Nickell. La evidencia empírica muestra que las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante programas de capacitación y adiestramiento que por medio del servicio de vinculación laboral.

Palabras clave: Evaluación (de) Políticas Activas del Mercado de Trabajo, Empleo, México.

* Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma de Tamaulipas < millryv@uat.edu.mx >.

Introducción

Las transformaciones debido a la apertura financiera, comercial y de privatización, impulsada por el Consenso de Washington, modificaron el mercado laboral de México, que debió ajustarse a las nuevas tendencias hacia una mayor eficiencia y competitividad empresariales, formando un mercado de trabajo heterogéneo en el que muchas de las empresas y los trabajadores encontraron áreas de oportunidad, mientras que otros grupos han sido excluidos, persistiendo en forma creciente un vasto universo de informalidad¹.

La creación y pérdida de puestos de trabajo no se han dado de manera equitativa entre los diversos sectores. Por un lado, los sectores financieros, de seguros y de servicios comerciales han creado la mayor parte de los empleos recientes. Mientras que, por otro lado, la agricultura ha perdido su peso como empleador, debido a la disminución de los costos de las importaciones de productos agrícolas estadounidenses (Polasky, 2003). El creciente papel de China como actor dominante en los mercados mundiales representa para México un poderoso rival en el comercio mundial. A principios del año 2000, una gran cantidad de maquiladoras cerró en México para iniciar sus actividades en China, mostrándose que las principales ventajas (mano de obra barata y la proximidad del mercado de Estados Unidos), pueden ser frágiles (Dussel, 2004). Asimismo, en el año 2003, China superó a México como el segundo mayor exportador a Estados Unidos. Actualmente, la competitividad internacional de México en el sector textil y del vestuario es bastante baja; los costos totales de producción son notablemente más altos en México que en China. Este país es un gran exportador de automóviles, lo que representa una fuerte competencia para los productores de autos en México, quienes exportan sobre todo al mercado estadounidense.

En México, las transformaciones debidas a la creciente integración comercial de la economía mexicana con la de otros países industrializados y en desarrollo se han traducido en un mercado de trabajo heterogéneo,

1 México cuenta con una fuerza laboral de casi 45 millones de personas, de los cuales cerca de la mitad se encuentra en el sector informal.

caracterizado por: a) una creación insuficiente de empleos; b) una expansión de las diferencias salariales; c) un deterioro en las remuneraciones medias y el salario mínimo; d) bajas tasas de desempleo abierto; e) altas tasas de desempleo entre los jóvenes; f) crecimiento del sub-empleo y el empleo informal; g) el aumento de una fuerza laboral con mejor educación; h) un mayor porcentaje de hombres que de mujeres entre los estudiantes; i) una mayor integración de las mujeres al mercado laboral; j) un elevado nivel de flujo migratorio; k) una mayor demanda de mano de obra semi-calificada y calificada; l) una productividad estancada, y m) flexibilidad numérica y salarial² (Weller, 2005; Dussel, 2004; Puyana, A. y Romero, 2007; Bensusán, 2000; Berg, Ernst, y Peter, 2006).

En un mundo marcado por la globalización³, economías como las de México, caracterizadas por la apertura al comercio y la inversión, presentan cambios del mercado de trabajo que son inevitables. Para enfrentar estos retos, el gobierno puede aplicar tres tipos de políticas: las políticas de empleo⁴, las políticas laborales⁵ y las políticas del mercado de trabajo. Al respecto, Auer y Cazes (2003), economistas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sugieren que cuanto más abiertos los países,

2 Un estudio realizado por Bensusán (2000) demuestra que para el caso de México, independientemente de las rigideces legales, el mercado laboral presenta una gran flexibilidad para responder a las exigencias de la reestructuración económica.

3 Tokman (2004) argumenta que, al darse la liberalización de la economía mundial, se promovió el principal motor de la globalización. Es decir, se impulsó la creciente integración de los mercados mundiales en materia de comercio, finanzas e información, y las políticas de ajuste y la globalización formaron un compacto complejo difícil de separar debido a que ocurrieron simultáneamente. Sin embargo, se considera que la globalización es más amplia que el proceso de liberalización del comercio internacional, que ya existía a comienzos del siglo XX. Incluye una descentralización del proceso productivo y un salto tecnológico que ha revolucionado la información, las comunicaciones y el transporte, implicando una mayor integración de las economías nacionales y la mundial, mediante el mayor acercamiento de los bienes, el capital, las comunicaciones y las personas, como resultado de la apertura de las economías y del acelerado cambio tecnológico.

4 Las políticas de empleo son instrumentos macroeconómicos y sectoriales que inciden en el nivel y la composición del producto y que, por consiguiente, influyen en la magnitud y la composición del empleo y las remuneraciones absolutas y relativas.

5 Las políticas laborales definen las condiciones de la relación contractual, incluidas las relativas al inicio y el término de dicha relación; es decir, definen las reglas que determinan las relaciones entre el empleador y el trabajador, así como las condiciones de trabajo. La mayoría de estas reglas forman parte de la legislación laboral, pero también hay normas que se desprenden de otras fuentes, como las negociaciones colectivas y la jurisprudencia establecida por los tribunales competentes.

mayor debe ser su seguro contra los riesgos del mercado de trabajo, enmarcando que las PAMT son ya un importante instrumento de política para manejar las consecuencias de la globalización utilizadas en los países desarrollados con mayor apertura.

Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo en México

Las políticas del mercado de trabajo (PMT) se traducen en intervenciones directas en el mercado laboral, destinadas a combatir o evitar el desempleo y elevar los ingresos laborales (Weller, 2004). Las PMT se dividen en activas y pasivas. El concepto de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) se refiere a aquellas medidas adoptadas por los Estados Nacionales para contribuir a facilitar el ajuste, eliminando barreras a la movilidad laboral, y fortalecer la capacidad de respuesta del mercado de trabajo. Los principales instrumentos de las políticas activas son la capacitación, los servicios de vinculación laboral y la generación de empleo en forma directa o indirecta. Las pasivas suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo. A la vez, su propósito es mejorar indirectamente la eficiencia de la intermediación al posibilitar una búsqueda de empleo menos presionada por la falta de ingresos (Weller, 2004).

Las PAMT se implementan en México a través de programas institucionales a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). La Secretaría tiene encomendada, entre otras, la función de proporcionar oportunidades de colocación a las personas que carecen de empleo. Para cumplir con estas atribuciones, la STPS creó el Servicio Nacional de Empleo (SNE) a cargo de la Coordinación General de Empleo (CGE).

En México, el SNE es un servicio público de empleo (SPE) que tiene como objetivos principales facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, orientar a quienes buscan empleo sobre las condiciones del mercado laboral y apoyar su calificación, así como auxiliar a los empresarios en la búsqueda de candidatos para cubrir las vacantes disponibles. Sus acciones son reguladas y supervisadas por la autoridad federal, y opera a través de una red de 139 oficinas colocadas en las diferentes

entidades federativas. Cada SNE cuenta con un Comité Ejecutivo, integrado por representantes de las empresas y de las organizaciones de trabajadores, y su función principal consiste en definir las áreas de capacitación que se sugiere sean atendidas de manera prioritaria, de acuerdo a las necesidades específicas de la planta productiva de cada región o localidad.

En México, las políticas activas de mercado laboral (PAMT) se han orientado principalmente a elevar las capacidades productivas de las personas, a fin de facilitar su incorporación al mercado de trabajo, mejorar sus niveles de remuneración y elevar la competitividad de las unidades productivas, especialmente las micro y pequeñas empresas. Estas políticas se han basado en la hipótesis que sostiene que, frente a la globalización y al cambio tecnológico, las necesidades de capacitación son continuas y no pueden resolverse a través de un principio de subsidiariedad, sino incentivando una cultura de la capacitación ininterrumpida. Por otro lado, las políticas pasivas del mercado de trabajo son inexistentes o de corto alcance. Recientemente, en el país se apoyó la implementación del seguro de desempleo para el Distrito Federal; sin embargo, no existe un seguro de desempleo (SD) de carácter general para la población asalariada. Solamente se cuenta con un seguro ante la cesantía de trabajadores de edad avanzada (60 años o más) para trabajadores del sector formal con un mínimo de aportaciones.

Las PAMT se implementan en México a través de dos programas institucionales, a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS): I) el Programa de Apoyo al Empleo (PAE); y II) los servicios de vinculación laboral.

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) tiene como objetivo principal incrementar la empleabilidad de la población desempleada y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información y, en su caso, capacitación o apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral. Para alcanzar sus objetivos y lograr un mayor impacto en términos de empleo, el PAE opera

6 En el Distrito Federal, a partir del 3 de octubre de 2007, se implementó el seguro de desempleo, teniendo acceso a este programa sólo los trabajadores que hayan perdido su empleo a partir del 5 de diciembre de 2006, con un beneficio mínimo económico de \$1 500.00 pesos mensuales, por un periodo máximo de 6 meses.

conforme a las siguientes siete estrategias: Programa Bécate (antes, Sistema de Capacitación para el Trabajo -Sicat-); Proyectos de Inversión Productiva; Empleo Formal (antes, Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo -SAEBE-); Jornaleros Agrícolas (antes, Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna -SAEMLI-); Migratorios (antes, Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior -SAEMLE-); Repatriados Desalentados y Proyectos de Inversión Productiva Segunda Generación.

El servicio de vinculación o intermediación laboral opera mediante: 1) las ferias de empleo; 2) talleres para buscadores de empleo; 3) Servicio Nacional de Empleo por teléfono (antes, Chambatel); 4) Servicio Nacional de Empleo por Internet (antes, Chambanet); 5) Mi chamba; 6) Catálogo Nacional de Ocupaciones; 7) Centros de intermediación laboral (CIL); 8) PTGAT (Programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá); 9) Abriendo espacios.

Los principales resultados de los dos grandes programas institucionales se presentan en la siguiente tabla. Los servicios de vinculación laboral muestran ser menos eficientes en la colocación de sus participantes en comparación con el programa de apoyo al empleo. Los primeros colocan aproximadamente 21% de las personas que acuden al servicio de intermediación laboral, mientras que el PAE coloca cerca del 60% de sus participantes. Esto indica un efecto positivo de los programas de capacitación laboral, los cuales obedecen cada vez más a modificar la oferta de mano de obra según la demanda empresarial, en el proceso de ajuste del mercado laboral. Sin embargo, la colocación global de ambos programas ubica sólo cerca del 30% de sus participantes en empleos regulares.

Para fortalecer las acciones que se llevan a cabo en el marco del PAE, la STPS diseñó el esquema de distribución de recursos denominado “Estímulo a la aportación estatal”, con el propósito de incrementar la asignación presupuestal mediante un esquema en el que, por cada peso que los gobiernos estatales asignen a la ejecución del programa, la federación asignará una cantidad equivalente al doble de su aportación. El presupuesto se asigna a cada Estado en función de sus necesidades específicas de colocación, que se determinan, entre otros factores, sobre la base de las necesidades del sistema productivo a nivel región, en la situación y

dinamismo demográfico de las entidades federativas, en las condiciones de los mercados regionales de trabajo y la eficiencia mostrada por el Servicio Nacional de Empleo en su operación (Samaniego, 2002).

Resultados del Programa de Apoyo al Empleo y el Servicio de Vinculación Laboral (2002-2007)									
	2002			2003			2004		
	Atendidos	Colocados	índice de colocación	Atendidos	Colocados	índice de colocación	Atendidos	Colocados	índice de colocación
I. Servicio de vinculación laboral									
Bolsas de Trabajo	660,437	210,539	32	699,412	205,914	29	757,298	228,967	30
Chambatel	198,237	29,584	15	380,342	26,510	7	382,704	27,923	7
Chambanet	50,793	10,764	21	189,240	13,077	7	197,121	16,549	7
Ferías de empleo	305,603	84,777	28	293,890	76,404	26	328,755	92,569	28
Centros de intermediación Laboral	145	0	0	6,953	439	6	19,478	1,861	10
Trabajadores migratorios	12,586	10,681	85	14,450	10,595	73	8,445	9,287	110
Abriendo espacios	8,503	1,201	14	15,901	2,548	16	29,978	3,634	12
Total Servicios de Vinculación Laboral	1 236,304	347,546	28	1 600,188	335,487	21	1 723,779	380,790	22
II. Prog. de Apoyo al empleo									
Bécate	230,185	166,507	72	214,931	154,888	72	207,239	149,367	68
Empleo Formal	40,485	12,997	32	55,678	22,077	40	0	0	
Movilidad Laboral Interna	35,106	8,811	25	31,015	12,166	39	38,999	15,202	39
Fomento al Autoempleo 2G	7,121	4,959	70	6,631	6,631	100	6,299	6,299	100
Redes							0	0	
Total Programa de Apoyo al empleo	312,897	193,274	62	308,255	195,762	64	314,048	206,304	66
TOTAL	1 549,201	540,820	35	1 908,443	531,249	28	2 037,827	587,094	29
2005			2006			Enero-Junio 2007			
	Atendidos	Colocados	índice de colocación	Atendidos	Colocados	índice de colocación	Atendidos	Colocados	índice de colocación
I. Servicio de vinculación laboral									
Bolsas de Trabajo	770,288	230,803	30	787,420	238,127	30	429,373	127,909	30
Chambatel	315,454	14,228	5	288,654	11,899	4	139,857	6,033	4
Chambanet	260,984	20,339	8	357,179	28,985	8	231,374	21,227	9
Ferías de empleo	297,828	90,200	30	259,513	76,838	30	150,547	39,313	26
Centros de intermediación Laboral	24,934	2,875	12	42,177	5,015	12	21,901	2,242	10
Trabajadores migratorios	10,614	9,363	88	11,283	10,555	94	12,417	9,531	77
Abriendo espacios	32,537	7,332	23	26,267	6,328	24	13,884	2,768	20
Total Servicios de Vinculación Laboral	1 712,639	375,140	22	1 772,493	377,747	21	999,353	208,023	21
II. Programa de Apoyo al empleo									
Bécate	214,185	115,238	54	170,999	97,060	57	62,606	46,474	74
Empleo Formal	118,425	65,018	55	63,062	34,576	55	40,067	21,964	55
Movilidad Laboral Interna	51,901	21,986	42	67,023	27,770	41	38,045	12,048	32
Fomento al Autoempleo	2,210	2,357	107	1,823	2,313	127	1,725	1,667	97
Fomento al Autoempleo 2G	9,246	9,246	100	7,226	7,226	100	2,983	2,983	100
Redes	2,427	2,427	100	2,051	2,051	100	0	0	
Total Programa de Apoyo al empleo	398,538	216,298	54	313,647	171,690	55	146,843	85,734	58
TOTAL	2 111,177	591,438	28	2 086,140	549,437	26	1 146,196	294,757	26

Fuente: Elaborado en base a las Estadísticas de la STPS.

Las principales acciones de capacitación y vinculación laboral desarrolladas se han llevado a cabo con la participación del gobierno federal, los gobiernos estatales y el sector privado, a través de programas financiados parcialmente con créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, una de las desventajas de estos programas es contar con un bajo presupuesto. Actualmente, el gasto en PAMT representa sólo el 0,04% del PIB. Los programas cuentan con poca difusión y con poco conocimiento por parte de la población acerca de ellos. De igual manera, es una desventaja que la distribución de apoyo financiero federal para estas políticas se encuentre en función del apoyo estatal.

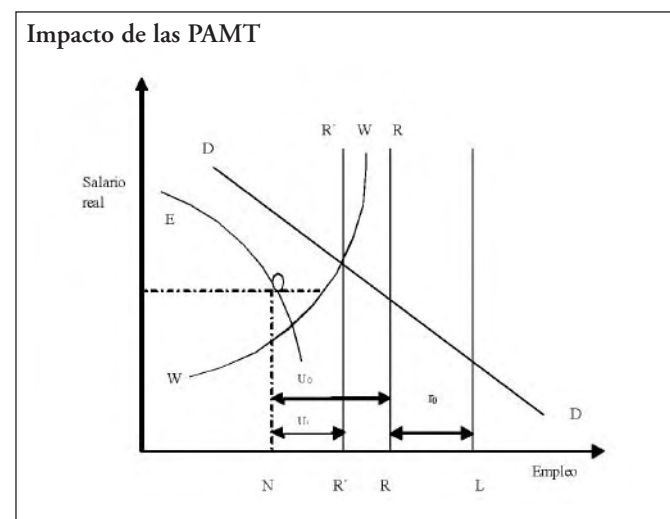
Evaluación de las PAMT

El trabajo empírico macroeconómico es poco común en comparación con los que analizan los efectos microeconómicos de los programas activos del mercado de trabajo. El obstáculo más inmediato en este nivel es la ausencia de un marco teórico obvio que pueda contener la expresión del análisis. El modelo de Layard y Nickell (1986) ha sido utilizado como marco básico para el análisis de los efectos de las PAMT en diversas variables económicas o procesos que influyen en los índices de empleo y desempleo.

El Modelo de Layard-Nickell se ha convertido en una estructura estándar para el análisis de mercado laboral. El modelo considera precios estipulados por las empresas y determina el salario no competitivo, sin considerar el vaciado de mercado. El modelo se presenta a continuación en la siguiente gráfica en términos de empleo y salario real⁷. La línea de empleo “DD” es una curva con inclinación descendente y muestra el número de trabajadores que las empresas desearían emplear en relación con el salario real. Esta línea depende de la tecnología, el *stock* de capital, los impuestos que pagan los empleadores (pago de nómina), y la competitividad de los productos en el mercado (si la competencia fuera perfec-

7 La elaboración y el análisis del modelo teórico se apoyaron en el estudio de Layard, R, y S.J. Nickell (1986), “Unemployment in Britain”, *Economica* (Suppl.53); y el trabajo realizado por Bellman, Lutz, y Richard Jackman (1996), en *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*.

ta, la curva “DD” indicaría la demanda de trabajo; por lo general, las empresas determinan el empleo al mismo tiempo que estipulan el precio del producto). La fuerza laboral “L” se toma como un valor dado (independiente del salario real), y la curva “WW” muestra el salario estipulado en el convenio salarial en función del nivel de empleo. En un modelo de convenio sindical, la posición de la curva es determinada por opciones “externas” a los trabajadores y las empresas, y por el poder relativo de negociación. El salario estipulado en la negociación depende de: los derechos legales de los trabajadores, sus beneficios u otros ingresos factibles en el momento de la negociación, la salud financiera, el desempleo, la competitividad del mercado de productos, y la “intensidad” del capital de producción (véase: Layard, Nickell y Jackman, 1991).



Sin embargo, en la práctica no todas las plazas se cubren al mismo tiempo. En la curva de Beveridge⁸ (CB), la línea “EE” describe la relación

8 La Curva de Beveridge representa la relación negativa entre plazas vacantes y desempleo, con base en la función *matching* o de apareamiento. Esta función se define como generadora de contrataciones en cada uno de los niveles de plazas vacantes y desocupación. El modelo se basa en las fricciones que ocurren en el mercado laboral e impiden que todas las plazas ofrecidas en una

entre plazas vacantes y desempleo. Por lo tanto, la CB indica el número real de empleo. La diferencia entre “DD” y “EE” corresponde a un número de plazas vacantes en algún punto de la línea del tiempo considerado. La distancia entre “DD” y “EE” es determinada por la eficacia del proceso de ajuste del mercado laboral, que depende de los arreglos institucionales que afectan la búsqueda de trabajo, y de la disposición de las políticas activas del mercado de trabajo. El equilibrio en este sistema está representado por el punto “0”.

Para analizar las políticas activas del mercado de trabajo, Calmfors (1994) incorporó al modelo básico la participación en los programas del mercado laboral y el empleo regular. Con este propósito, el empleo regular (excluyendo la participación en algún programa) se grafica en el eje horizontal de la figura. La participación es medida por la distancia horizontal “ r_0 ” entre la fuerza laboral “L” y la línea vertical “RR”, que muestra los miembros restantes de la mano de obra que no están participando en las PAMT, porque con estos cambios la intersección de la curva de empleo y la de salario en “0” determinan el empleo regular, mientras que el desempleo abierto se mide como la distancia entre el punto “0” de equilibrio y la curva “RR”.

La figura anterior puede ilustrar diversos efectos de las PAMT. Si se incrementara la colocación en capacitación podría preverse un desplazamiento de la línea “RR” hacia la izquierda. *Ceteris paribus*, los efectos esperados serían simplemente la reducción del desempleo abierto de u_0 a u_1 . Esto se refiere, *grosso modo*, a los efectos de expansión de los programas. Pero si los salarios son una función del índice de desempleo, como solemos suponer, o mejor dicho, de la proporción de mano de obra en el empleo regular, el cambio interno de “RR” debería asociarse a un cambio interno, igualmente en función del salario que fija “WW”. Para obtener el efecto total, se debe analizar, por lo tanto, cómo se ven afectados los ele-

economía se ocupen de inmediato. Un ejemplo de fricción por el lado de la oferta de trabajo es la que se produce cuando una plaza vacante no se ocupa porque ningún desempleado la solicita, ya sea por desconocimiento (información incompleta), o porque el esfuerzo de búsqueda haya sido escaso. Un ejemplo de fricción generado por la demanda es la que se produce cuando una empresa busca una especialidad muy específica (segmentación de mercado), por lo que es posible que esa plaza no se cubra fácilmente.

mentos determinantes que fijan el salario y la participación regular de la demanda de trabajo y de la fuerza laboral.

Modelo empírico para la evaluación de las PAMT

Para estimar el modelo econométrico teniendo como base analítica el Modelo de Layard y Nickell, se formaron un total de 16 variables con datos de las 32 entidades federativas de México durante un periodo de 5 años, 2002-2006, formando un total de 160 observaciones con base en las fuentes de información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), conformadas por la ENE, ENEU, ENOE, y datos estadísticos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Puesto que nuestro interés está en el nivel de desempleo agregado y la tasa de participación laboral, decidimos ampliar el estudio desagregando el desempleo por nivel educativo y la tasa de participación laboral por género, y creando las siguientes variables dependientes: DESOC (número de personas desocupadas); DES1 (número de personas desocupadas con primaria incompleta); DES2 (número de personas desocupadas con primaria completa); DES3 (número de personas desocupadas con secundaria incompleta y completa); DES4 (número de personas desocupadas con preparación media superior y superior); DPART (tasa de participación laboral); DPARTH (tasa de participación laboral hombres); DPARTM (tasa de participación laboral mujeres).

Las variables independientes se conformaron siguiendo a Bellman y Jackman (1996), considerando variables que pueden afectar el mercado laboral y el funcionamiento macroeconómico como, por ejemplo, los arreglos institucionales. De acuerdo con estos autores, los sistemas más sindicalizados y centralizados responden a efectos externos favorables para dar empleo a una mayor proporción de mano de obra y lograr una mejor ponderación en sus salarios, efecto, este último, que desaparece en los mercados laborales menos centralizados. Contrastamos lo anterior con la estipulación del salario empresarial, cuya susceptibilidad al desempleo es mayor, porque allí su flexibilidad ante la demanda de trabajo es más alta (Appelbaum y Schettkat, 1996). De aquí que introdujéramos variables

como REVSAL, que representa el número de revisiones salariales o negociaciones que conllevaron un incremento directo en el salario, y TREVSAL, que indica el número de trabajadores beneficiados por dichas revisiones salariales. Creamos, por último, la variable CONVCOL como una medida robusta de la densidad sindical, que representa los convenios colectivos elaborados por los sindicatos, por entidad federativa. En resumen, las variables independientes o explicativas son las siguientes: PPAE (presupuesto del programa de apoyo al empleo); REVSAL (revisiones salariales); TREVSAL (trabajadores involucrados en las revisiones salariales); CONVCOL (convenios colectivos); EPAE (eficiencia del Programa de apoyo al empleo); EVINC (eficiencia del Servicio de vinculación laboral); EPAEVINC (eficiencia conjunta del Programa de apoyo al empleo y el Servicio de vinculación laboral); DCOLDES (total personas colocadas sobre el total de desempleados).

De acuerdo con el modelo de Layard-Nickell, se esperaría encontrar en los resultados de las estimaciones presentados en la siguiente tabla, que a un mayor gasto en PAMT correspondiera un menor nivel de desempleo. Sin embargo, si bien la variable PPAE es significativa al 1%, nos muestra una relación positiva, contra lo esperado en la teoría, lo que podría explicarse por el nivel de agregación de los datos. Otra forma de corroborar esta relación sería con la estimación del gasto en PAMT por persona; sin embargo, en México no se cuenta con datos desagregados a ese nivel. Por otra parte, la evidencia de las comparaciones internacionales del impacto de las PAMT es discutible. Por ejemplo, Grubb (1994) describió las características principales de los datos y demostró que, en comparaciones internacionales simples, el gasto total en PAMT se correlaciona positivamente con el desempleo, pero al pasar los datos de las PAMT por persona desempleada, se presenta una correlación negativa entre PAMT y el nivel de desempleo. Al parecer, el problema principal está en la interpretación de los resultados, pues si bien la escala de la disposición de gastos de las PAMT puede afectar el nivel de desempleo, éste puede afectar de igual manera el gasto de las PAMT. Las correlaciones observadas se podrían explicar en “función de una reacción de la política” –cuando los gobiernos recortan el gasto y el desempleo va en aumento– o más bien, considerando que un menor gasto en PAMT puede elevar el nivel de de-

empleo. Esta dificultad ha sido abordada en función de la política del gobierno respecto del gasto de las PAMT: el gasto por persona desempleada es fijo pero, al haber un componente cíclico, el gasto de las PAMT puede ajustarse sólo un poco al ciclo, aunque sin llegar a coincidir completamente con el desempleo, porque cambiar la dimensión de los programas a corto plazo es difícil y costoso. Dada una determinada postura de la política, este patrón cíclico genera una correlación positiva entre el desempleo y el gasto total de las PAMT, pero negativa entre el desempleo y el gasto de las PAMT por persona desempleada.

Efectos de los gastos en PAMT en el nivel de desempeño por nivel educativo										
Variable dependiente										
V Independ.	Personas Desocupadas		Primaria incompleta		Primaria completa		Consecuencia		Media Sup y Superior	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
PPAE	0.000135	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**
REVSAL	24.775	15.438	-5.099	-5.099	12.786	8.986	25.470	18.431	33.420**	33.071**
TREVSAL	-1.148**	1.255**	-0.075	-0.095	-0.224*	-0.223	-0.491**	-0.451**	-0.151	-0.207
CONVOL	-263.968**	-238.215**	-21.728**	18.277**	-45.295**	-38.352**	-62.585**	-60.087**	-58.560**	-59.525
EPAE	-16479.240	-	-1287.757	-	-4956.500**	-	-4331.142*	-	-1580.419*	-
EVINC	-69.502	-	1238.150	-	1788.110	-	-3540.947	-	2335.786	-
DCOLDES	-5271.757**	-6690.470**	-965.552**	-924.470	-972.437**	-1116.810**	-1580.230**	-1632.040**	-1666.141**	-1663.523**
EPAEVINC	-	-9988.672	-	-3302.258*	-	-3607.457	-	-7731.220*	-	-2631.579
Constant	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
R_	0.961	0.951	0.751	0.742	0.808	0.707	0.844	0.860	0.959	0.940
--	0.949	0.936	0.673	0.663	0.747	0.619	0.795	0.817	0.946	0.922
N	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160

** Significativo al 1 por ciento
* Significativo al 5 por ciento

Si bien la variable PPAE es significativa, el efecto es mínimo debido a que el parámetro es casi de cero, lo que no es de extrañar cuando el presupuesto total en PAMT representa tan solo el 0,04% del PIB, lo que podría explicar el efecto mínimo en el nivel de desempleo. Las variables de control como TREVSAL y CONVCOL se comportan según lo esperado de acuerdo con el argumento de Grubb (1994) –significativas al 1% con signo negativo–, y denotan la importancia de las instituciones y la concentración sindical como fuerzas que impulsan la formación de factores externos que permiten un mayor empleo de la fuerza laboral, con lo que disminuye el nivel de desempleo.

Las variables EPAE y EVINC representan la eficiencia de los programas y fueron creadas para indagar qué programa tiene un mayor efecto en la disminución del desempleo. El modelo nos indica que el promedio (o impacto neto) de las PAMT en el empleo es el número de participantes del programa colocados en un empleo regular, como resultado de los efectos de las propias PAMT. Las estimaciones muestran que los programas de capacitación y de creación de empleo directo (EPAE) son los más significativos en la disminución del desempleo; por el contrario, la variable EVINC no es significativa en ninguna de las estimaciones. Lo mismo sucede con la variable EPAEVINC, que representa la suma de la eficiencia de ambos programas.

La variable DCOLDES, que nos muestra el índice de colocación de las PAMT en el mercado de trabajo es significativa al 1% con signo negativo, lo que revela un desajuste entre los diversos submercados del trabajo; desajuste que puede disminuirse extendiendo las calificaciones de los buscadores de empleo y permitiendo una mejor adaptación a los cambios de la demanda, con lo que bajaría el nivel de desempleo.

Estimamos los efectos del gasto de las PAMT también en el nivel de desempleo por nivel educativo, con objeto de distinguir los sectores más beneficiados por las PAMT. La evidencia empírica muestra que los sectores de los desempleados con primaria completa y con secundaria son los más favorecidos por estas políticas, lo que podría explicarse por el hecho de que ambos sectores son la población objetivo del Programa de Apoyo al Empleo. Este resultado nos indica que las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante los programas de capacitación y adiestramiento, que por medio de la vinculación laboral, lo que podría responder a la importancia que tiene para las empresas el efecto del capital humano en la productividad.

De acuerdo con Layard y Nickell (1986), los programas de capacitación tienen un efecto en la disminución del desempleo a largo plazo. Puesto que este tipo de desempleo es visto como el principal canal de persistencia del desempleo, se argumenta que da lugar a la destrucción real y perceptible del capital humano. Según estos autores, las empresas perciben el desempleo a largo plazo como menos productivo, y manifiestan una discriminación al respecto.

La variable de concentración sindical medida en los convenios colectivos es significativa en todos los modelos. Al parecer, la unión sindical es importante para disminuir los niveles de desempleo en México. Estos resultados son similares a los obtenidos por Bellman y Jackman (1996); la diferencia radica en que estos autores utilizan tasas de desempleo e índices de concentración sindical para estimar un modelo similar para los países de la OCDE.

En la estimación de los efectos del gasto de las PAMT en la participación de la fuerza laboral de hombres y mujeres (véase la tabla), la evidencia empírica muestra que el gasto en las PAMT tiene un efecto positivo significativo en la participación de la fuerza laboral. Por el contrario, el efecto de la concentración sindical es negativo, lo que podría explicarse por el hecho de que los sindicatos representan a un numeroso sector de trabajadores más antiguos. La evidencia no muestra, sin embargo, diferencias por género.

	Tasa de participación de la fuerza laboral		Variable dependiente HOMBRES		MUJERES	
	A	B	A	B	A	B
PPAE	0.000**	0.000*	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**
REVSAL	0.019**	0.019	0.009**	0.010*	0.028**	0.026*
TREVSAL	0.000**	0.000**	0.000**	0.000**	0.000*	0.000*
CONVCOL	-0.015**	-0.016**	-0.013**	-0.012*	-0.023**	-0.021**
EPAE	-6.120**	-	-7.124**	-	-6.463**	-
EVINC	4.953	-	3.109	-	7.349	-
DCOLDES	-2.049**	-2.494**	-1.118**	-1.608**	-3.002	-3.412**
EPAEVINC	-	-2.393	-	-3.220	-	-1.887
Constant	-	-	-	-	-	-
R ₂	0.993	0.990	0.933	0.943	0.994	0.995
--	0.991	0.087	0.919	0.931	0.933	0.993
N	160	160	160	160	160	160

** Significativo al 1 por ciento
 * Significativo al 5 por ciento

Síntesis de los resultados								
	Desoc	Des1	Des2	Des3	Des4	TPART	TPARTH	TPARTH
PPAE	+	+	+	+	+	+	+	+
REVSAL					+	(+)	+	+
TREVSAL	-		(-)	-		+	+	+
CONVCOL	-	-	-	-	(-)	-	-	-
EPAE	(-)		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
EVINC								
DCOLDES	-	(-)	-	-	-	-	-	(-)
EPAEVINC		(-)		(-)				

Nota: los signos entre paréntesis sin significativos en uno de los modelos (A ó B) y sin paréntesis son significados

Sobre la base del modelo de Layard-Nickell y la evidencia empírica, los efectos de las PAMT son significativos en el mercado laboral en México. Esto se refleja, *grosso modo*, en que el impacto neto de las PAMT es igual al número de participantes de los programas colocados en el empleo regular como resultado de éstas. De aquí que pudiera preverse un desplazamiento de la línea del empleo hacia la izquierda, y la reducción del desempleo abierto de u_0 a u_1 , *ceteris paribus*. Sin embargo, el equilibrio del modelo es incierto debido a que da por hecho que los salarios son una función del índice de desempleo, o mejor dicho, de la proporción de la mano de obra en el empleo regular, por lo que las variantes en el empleo estarían en función del salario y de la naturaleza de la política.

Conclusión

La evidencia empírica muestra que las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante programas de capacitación y adiestramiento que por medio de la vinculación laboral. Asimismo, se muestra la importancia de las instituciones y la concentración sindical como fuerzas que propician la formación de factores externos que permiten un mayor empleo de la fuerza laboral, con lo que disminuye el nivel de desempleo. En las economías actuales, caracterizadas por la apertura al comercio y la inversión, como la de México, los cambios del mercado de trabajo son inevitables. En mu-

chos casos, estos cambios se traducen no sólo en la reasignación interna de mano de obra, sino, también, en despidos masivos. Al respecto, las PAMT son una herramienta política importante para abordar los efectos adversos del cambio estructural y de una demanda insuficiente de mano de obra, y para crear una seguridad en el cambio. Pero estas medidas deben complementarse con políticas macroeconómicas de crecimiento económico y creación de empleo. En ausencia de un macro-entorno favorable para una mayor inversión, crecimiento y empleo, las PAMT pueden brindar solamente un apoyo temporal a los desempleados, pues no dejan de ser políticas microeconómicas dentro de políticas macroeconómicas. No obstante, deben tomarse con suma precaución, puesto que si la participación en los programas de PAMT aumenta, sus participantes podrían reducir sus esfuerzos de búsqueda al suponer que los servicios de empleo les encontrarán el trabajo. Por otro lado, la capacitación y la experiencia profesional pueden mejorar las perspectivas del empleo de los participantes, con lo que mejoraría el proceso de ajuste, sin embargo, también puede haber ajustes en sus salarios con base en sus expectativas.

Bibliografía

- Appelbaum, Eileen, Schettkat R. (1996). "The importance of wage-bargaining institutions for employment performance", en *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*, de O'Reilly et al., Cambridge: Edward Elgar
- Auer, P, y S. Cazes (2003). *Employment stability in an age of flexibility: evidence from industrialized countries* (Geneva, ILO).
- Bellman, Lutz y R. Jackman (1996). "The impact of Labor Market Policy on Wages, Employment and Labor Market Mismatch", en *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*, de O'Reilly et al., Cambridge: Edward Elgar.
- Bensusán, Graciela (2000). *El modelo mexicano de regulación laboral*, México: Plaza y Valdés.
- Berg, Janine, C. Ernst y A. Peter (2006). *Meeting the Employment Challenge: Argentina, Brazil and Mexico in the Global Economy*. Ge-neva: ILO.

- Calmfors, L. (1994). "Active Labor Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", en *Economic Studies* 22. OECD, p. 7-47.
- Dussel, Peters E. (2004). *Efectos de la apertura comercial en el empleo y el mercado laboral de México y sus diferencias con Argentina y Brasil (1990-2003)*. Ginebra: Departamento de Estrategias de Empleo, OIT.
- Grubb, D. (1994). "Direct and indirect effects of active labor market policies in OECD Countries", en Barrel, R. (edit.) *The UK Labor Market*. UK: Cambridge University Press.
- Layard, R., S. J. Nickell y R. Jackman (1991). *Unemployment-Macroeconomic Performance and the Labor Market*. UK: Oxford, Oxford University Press.
- Layard, R. y S. J. Nickell (1986). "Unemployment in Britain", en *Economica* (Suppl.53): S121-S70.
- Polasky, S. Jobs (2003). *Wages and Household Income: NAFTA's Promise and Reality, Lesson from Mexico*.
- Puyana, Alicia y J. Romero (2007). *Las paradojas de una economía liberalizada*. México, D.F.: COLMEX, en edición.
- Samaniego, Norma (2002). "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 19. Santiago de Chile: CEPAL.
- Schmid, Günther, Jacqueline O'Reilly y Klaus Schömann (1996). *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*. Cambridge: Edward Elgar.
- Tokman, Victor E. (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Weller, J. (2004). *Búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2005). "Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 40. Santiago de Chile: CEPAL.

Políticas Públicas de Empleo en Cuba

La respuesta a la crisis

Juan Carlos Campos Carrera

Resumen

La estrategia de desarrollo emprendida por la Revolución Cubana desde el año 1959 ha tenido como objetivo armonizar las políticas sociales con el crecimiento económico. En el tema del empleo, las políticas han estado dirigidas a procurar, a cada ciudadano apto para trabajar, un empleo digno, y a reducir los altos índices de desempleo y subempleo heredados del sistema capitalista.

En el llamado Periodo Especial –es decir, la crisis económica provocada fundamentalmente por la desaparición del campo socialista europeo y la URSS, y el recrudecimiento del bloqueo económico norteamericano–, se produjo la caída del 34,8% del PIB entre 1989 y 1993 y la reducción de las exportaciones en el 78%, lo que dio lugar al desequilibrio financiero interno, el desestímulo al trabajo y la disminución de la eficiencia. Esta situación tuvo un fuerte impacto en el empleo, que, entre 1990 y 1995, disminuyó a un ritmo promedio anual de 1,5%, registrándose en 1995 un 8,3% de desempleo.

Aun en esas condiciones, el Estado cubano mantuvo el principio inalterable de que ningún trabajador quedase desamparado; el objetivo fue administrar la crisis de forma tal que afectara menos a los que más bajas posibilidades tenían de enfrentarla con éxito.

Palabras clave: políticas de empleo, empleo, Cuba, empleo local, desarrollo local.

La Política de Empleo Cubana

La estrategia de desarrollo emprendida por la Revolución Cubana desde el año 1959 ha tenido como objetivo armonizar las políticas sociales con el crecimiento económico. En el tema del empleo, las políticas han estado dirigidas a procurar, a cada ciudadano apto para trabajar, un empleo digno, y a reducir los altos índices de desempleo y subempleo heredados del sistema capitalista. La Constitución de la República, aprobada en 1976, consagra que “El trabajo en la sociedad socialista es un derecho, un deber y un motivo de honor para cada ciudadano”.

En el llamado Periodo Especial (es decir, la crisis económica provocada fundamentalmente por la desaparición del campo socialista europeo y la URSS, que significó la pérdida de los principales socios comerciales y del financiamiento externo, y además, el recrudecimiento del bloqueo económico norteamericano por medio de las leyes Torricelli y Helms-Burton), se produjo la caída del 34,8% del PIB entre 1989 y 1993 y el abrupto declive en un 78% de las exportaciones, lo que dio lugar al desequilibrio financiero interno, el desestímulo al trabajo y la disminución de la eficiencia. Esta situación tuvo un fuerte impacto en el empleo, que, entre 1990 y 1995, disminuyó a un ritmo promedio anual de 1,5%, registrándose un 8,3% de desempleo, en 1995.

Aun en esas difíciles condiciones, el Estado cubano mantuvo el principio inalterable de que ningún trabajador quedase desamparado, ningún jubilado o asistido dejase de percibir su pensión mensual, y que nadie fuese abandonado a su suerte. El objetivo fue administrar la crisis de forma tal que afectara menos a los que más bajas posibilidades tenían de enfrentarla con éxito.

Desde finales de 1993, la economía cubana fue escenario de significativas transformaciones que modificaron su contexto jurídico y socioeconómico. Las medidas abrieron el camino a una serie de profundas reformas internas en las relaciones económicas y financieras, que, sin lugar a dudas, tuvieron su consecuente reflejo en las relaciones laborales.

La realización de la reforma constitucional para asimilar la existencia de formas no estatales de propiedad, la transformación de la estructura agraria del país, y la ampliación del trabajo por cuenta propia generaron

la presencia de nuevos actores en el panorama laboral cubano: junto al empresario cubano figura ahora el empresario extranjero; se unieron al cooperativista, el ubepecista¹ y el usufructuario o parcelero. El empleado estatal, el campesino individual y el obrero agrícola vieron multiplicarse a los cuentapropistas, y a los trabajadores de los sectores emergentes como representantes de la multiespacialidad económica² en formación.

Creció, en este sentido, la variedad de opciones de empleo, que se diferencian entre sí por las características del espacio económico en que están enclavados. En la actualidad, se puede apreciar con más claridad que existen factores como la retribución que reciben, los esquemas de estimulación, las condiciones de vida y de trabajo que les garantizan, la relación con la seguridad social, etc., que han propiciado la consiguiente aparición de grupos de trabajadores en desventaja, según el espacio económico en que están empleados.

A partir del inicio de la recuperación económica, la política de empleo se orientó a disminuir la desocupación, incrementar la estimulación laboral y contribuir al logro de una mayor eficiencia, caracterizándose por la aplicación de programas territoriales; la redistribución de la fuerza laboral excedente; la protección de los ingresos de los trabajadores y de los grupos vulnerables; la garantía de empleo a los egresados de la enseñanza superior; la priorización del empleo de jóvenes, mujeres, personas discapacitadas y graduados de la enseñanza técnica profesional, así como la ampliación del trabajo por cuenta propia y del sector cooperativo en la rama agropecuaria.

1 Trabajadores de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa. Son unidades empresariales agropecuarias formadas a partir de tierras y medios de producción estatales, otorgados en condición de usufructo; son propietarios de la producción que realizan.

2 Multiespacialidad Económica. Un cambio trascendental para el trabajo en Cuba fue la aparición, en la década de los 90, de espacios económicos laborales diferenciados en la actividad económica, o sea, el carácter multiespacial que ha asumido la economía y, por tanto, la sociedad cubana. Se habla de multiespacialidad ante la necesidad de segmentar teóricamente la realidad para estudiarla, por cuanto la distribución por sectores y ramas de la economía resulta confusa, cuando en un mismo sector o rama económica coexisten realidades socioeconómicas y laborales muy diferentes.

Por tanto, la multiespacialidad económica cubana es otra de las categorías esenciales en los estudios del GEST (Grupo de Estudios Sociales del Trabajo), y designa la coexistencia, en el mismo tiempo histórico, de distintos espacios económicos laborales de acción para los actores y las organizaciones.

Paradójicamente, es a partir de 1994 (cuando se inicia la reanimación de la economía) y hasta 1997, que comienzan a observarse un conjunto de fenómenos que convierten la relación empleo-desempleo en un problema social. Los más significativos fueron los siguientes:

- Se intensifica la contracción de la ocupación, a pesar de que la economía comienza a mostrar signos de recuperación. Desde 1989 hasta 1997, la disminución de los ocupados alcanzó un 15%, correspondiendo a la etapa que analizamos en las dos terceras partes.
- Continúa el decrecimiento del empleo estatal, no sólo en términos absolutos, sino también relativos, como consecuencia del incremento del cuentapropismo, las empresas mixtas y, fundamentalmente, por el paso al sector cooperativo de la mayor parte de las granjas agropecuarias estatales.
- Los sectores más afectados en relación con la ocupación fueron los de la construcción, el transporte y las comunicaciones, los cuales fueron fuertemente golpeados por la casi completa paralización del proceso inversionista, el primero, y por la aguda falta de recursos materiales y financieros, ambos.
- El desempleo llegó a situarse en una tasa alrededor del 8,0%, pero con una tendencia a la baja hacia el final del período. En esta etapa, la reactivación económica más que provocar un aumento de la ocupación, lo que implicó fue una elevación de la intención de empleo, probablemente hacia los segmentos empresariales en reanimación.
- La tendencia al crecimiento del desempleo no sólo es atenuada por la voluntad estatal de continuar protegiendo a los trabajadores, sino, además, porque continúa el aumento desmedido de la categoría “otros”³, que alcanza su pico en 1995.

³ Inactivos, personas que no trabajan ni estudian ni tienen la intención de hacerlo

- La información disponible confirma la existencia de una mayor proporción de jóvenes y mujeres en el universo de los que buscan empleo, por lo que aparecen como los segmentos más vulnerables ante la situación del empleo en el país.
- Con la reanimación de la economía se agudiza la contradicción entre la ubicación geográfica y las exigencias calificacionales de los puestos de trabajo, por un lado, y la localización y nivel de calificación de la demanda de empleos, por el otro.

Finalmente, ¿qué ha sucedido con el empleo en Cuba durante estos años? En 1999, por primera vez desde 1992, comienza a producirse una recuperación de los indicadores de empleo.

En primer lugar, comienza a revertirse el proceso de disminución de los ocupados en la economía, cuando se produce un aumento del 2,1% respecto a 1997, lo cual es un signo de que la recuperación de la economía comienza a hacerse palpable en el mundo del trabajo, aun en condiciones en que se reanima ligeramente la tasa de actividad económica de la población.

En segundo lugar, toma fuerza la tendencia a la disminución de la tasa de desempleo, la cual se estabiliza en torno al 6,2%. Pero lo más positivo de esto es que también, por primera vez, esta reducción de los desocupados no ocurre por su paso a la inactividad no clasificada (decrecen también los llamados “inactivos” y “otros”), sino, fundamentalmente, por su reincorporación a la ocupación.

No obstante, se mantienen los desbalances entre el desempleo en el área urbana y la rural, desfavorable a la primera, toda vez que las fuentes de trabajo se localizan en el sector agropecuario, con más de 1/3 de los incrementos previstos para los años futuros.

Por último, es bueno puntualizar las tendencias principales que caracterizan al empleo en esta década:

- Cesa el monopolio estatal sobre la estructura de la ocupación y aparecen nuevos espacios, así como se potencian otros ya existentes.

- La década marcó un crecimiento inusitado de la Población no Económicamente Activa (PnEA), capaz de absorber a la casi totalidad del crecimiento natural de los Recursos Laborales Disponibles, así como a una buena parte de los que salieron de la Población Económicamente Activa. Aún es muy pronto para hablar de una reversión de esa tendencia, pero es probable que la recuperación económica frene esta orientación a corto y mediano plazos.
- El movimiento negativo de la ocupación estuvo más asociado a la reanimación que a la crisis. Fue necesaria una consolidación de las estrategias de reanimación económica para que ella misma (la reanimación) condujera a un proceso análogo en la ocupación.
- No podemos decir aún que el subempleo es un fenómeno del pasado. Sin embargo, la reactivación de la planta productiva y de la esfera de los servicios con criterios de eficiencia, parecen estar aportando una nueva perspectiva en el tratamiento de los recursos humanos.
- El problema del empleo en Cuba es esencialmente urbano, joven y femenino, lo que es una evidencia incuestionable de la necesidad de desarrollar servicios de empleo territoriales como una acción concreta del trabajo social que se demanda en nuestras comunidades.
- No obstante, la participación de la mujer en el empleo ha mantenido un sostenido crecimiento, al pasar del 38,7% al 42,9% en 1998, tendencia que no resultó afectada en los años difíciles de la economía, y que ha permitido que algo más de un millón trescientas mil mujeres estén incorporadas a las diversas actividades económicas y sociales del país. Hoy, más del 66% del personal técnico está constituido por mujeres, lo cual es expresión de su desarrollo educacional y de su talento.
- El empleo, como el trabajo, sufrió una segmentación multiespacial, que diferencia a los trabajadores cubanos en cuanto a, primero, tener o no empleo, y segundo, en cuanto a tenerlo en determinado espacio,

dado que esto influye en sus dos rasgos esenciales: seguridad (de seguirlo haciendo) y valor remunerativo (distancia ingreso-costos de la vida).

Estos dos rasgos han tenido oscilaciones sin precedentes a lo largo del reajuste:

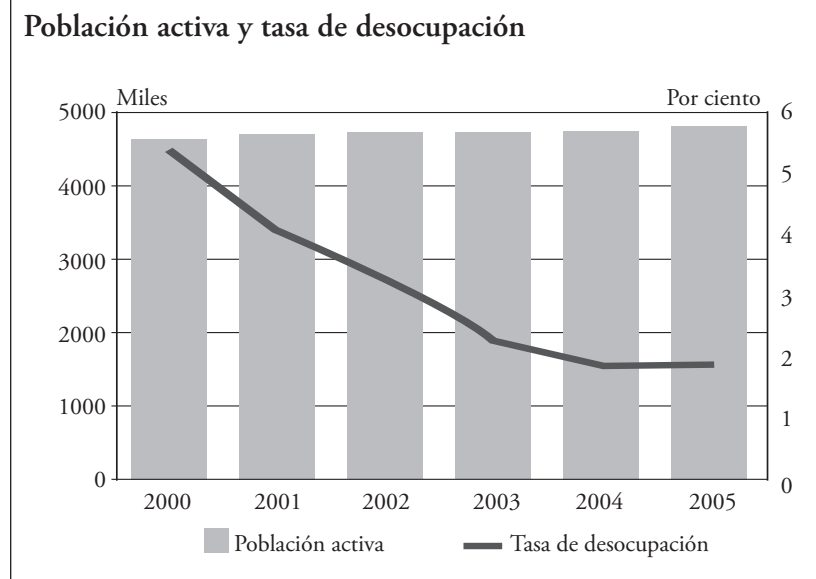
- Entre 1989 y 1993, alto nivel de empleo y seguridad, pero muy bajo nivel remunerativo.
- Entre 1994 y 1997, crecimiento del desempleo hasta una cifra del 8% en 1996, con una disminución real de la ocupación; crecimiento de la inseguridad por la aparición de los espacios mixto y privado, y segmentación del valor remunerativo en espacios ventajosos y no ventajosos. Se remarca la oposición entre seguridad y valor remunerativo.
- Entre 1998 y 1999, aparecen nuevas tendencias que deben mantenerse hasta hoy en lo fundamental: se produce una cierta recuperación del empleo, que se manifiesta en la estabilización de la tasa de desempleo alrededor del 6%, pero aumenta la tasa de actividad y, paralelamente, por primera vez, también la ocupación. La seguridad se puede considerar que aumenta, porque decrecen los trabajadores por cuenta propia –pudiera implicar cierta selección natural– y, aunque crece, también se consolida el espacio mixto. El valor remunerativo se mantiene segmentado, pero crece en el estatal reanimado, e incluso para una masa importante de trabajadores del no reanimado, que recibieron aumentos salariales. Crece también en el espacio cooperativo por la condición exitosa que alcanzan muchas unidades. Puede decirse que se distiende la oposición seguridad-valor remunerativo, aunque se mantiene.

Ante la alta probabilidad de que se mantuviera una tasa de desempleo que pudiera moverse entre un 6% y un 7% (atendiendo a la esperada recuperación de la tasa de actividad económica y a la incapacidad del aparato productivo y de servicios), y de asimilar un aumento en la intención de

empleo de los inactivos y arribantes al mercado laboral, los programas sociales priorizaron la protección, particularmente de los grupos más vulnerables como jóvenes, arribantes y mujeres.

Pero, desde el año 2001, esta situación ha dado un vuelco: es parte de los nuevos programas sociales desarrollados en el marco de la llamada “Batalla de Ideas”. En los últimos años, el Estado ha generado miles de nuevos puestos de trabajo en vitales sectores productivos y de servicios, como la construcción, la industria sideromecánica, la agricultura, el turismo, la educación, la salud, la cultura, entre otros. Asimismo, se desarrolló la concepción del “estudio como empleo”, que ha posibilitado que muchos jóvenes, desvinculados del estudio y del trabajo, abandonen la condición de inactivos o de desempleados y se dediquen a estudiar para acceder, en mejores condiciones, a los puestos de trabajo, o bien se dediquen a continuar estudios superiores. Esta nueva concepción también ha jugado un importante papel en la impostergable e ineludible reestructuración del sector agroindustrial azucarero con la llamada “Tarea Álvaro Reinoso”, que ha consistido en la reorientación laboral o el retorno a las aulas de miles de trabajadores azucareros. Además, las empresas en Perfeccionamiento Empresarial están obligadas a reubicar en la propia entidad, o en el territorio y en condiciones similares, a los trabajadores disponibles como consecuencia de la racionalización de las plantillas.

Desde hace varios años, la tasa de desempleo está por debajo del 3%, por lo que Cuba se clasifica en la categoría de país con pleno empleo. El año 2006 también cerró con 1,9. Esto, que sin lugar a dudas es un logro importante, no constituye la finalidad última, que no es precisamente tener un empleo, sino que su ejercicio contribuya al interés social y personal en términos de superación, condiciones de trabajo, participación en las decisiones y medio de vida.



El deterioro de la calidad de los empleos, sobre todo en el sector estatal, que concentra la mayor cantidad de trabajadores del país, ha tenido y seguirá teniendo una serie de efectos negativos como ilegalidad, corrupción, indisciplina laboral, desmotivación, etc., por ser el trabajo, y sobre todo su utilidad social y personal, el eje más importante de estructuración social. En otras palabras, el énfasis, más que en su tenencia, debe ponerse en su utilidad personal y social. Por tanto, el énfasis en la solución de la problemática del empleo en Cuba hay que hacerlo en la elevación de su calidad. Al ser aparente la contradicción, es posible, y sobre todo necesario, buscar alternativas que satisfagan los intereses o metas que se persiguen en las condiciones existentes. No hay por qué percibir de manera excluyente el desarrollo macro y micro económico, la autonomía y el control, la planificación y el mercado, la propiedad estatal y las no estatales, los intereses de los productores y del estado, la estimulación de iniciativas individuales y la igualdad sociolaboral.

En el caso cubano, tomar como punto de partida el análisis de la política de empleo pudiera resultar obvio, dado que el Estado desempeña un

papel fundamental en todo el proceso de transformaciones que tiene lugar, pero además, estamos hablando de un Estado central que asume tanto la voluntad política de pleno empleo como la necesidad de buscar eficiencia en una economía multiespacial (estatal, mixta, cooperativa y privada).

La polémica centralización-descentralización, en torno al rol del Estado en la elaboración de la política de empleo, se eleva a un primer plano. El reforzamiento del nivel de determinación en la definición de la estrategia en cada territorio (provincia y municipio) y, de hecho, en cada localidad, debe contribuir no sólo al desarrollo de iniciativas locales, sino a la complementación de esfuerzos por completar los niveles de fuerza de trabajo necesarios en actividades decisivas para el país que hoy presentan déficit.

La política al nivel local

Los antecedentes teórico-metodológicos del abordaje de la problemática del empleo, por el Grupo de Estudios Sociales del Trabajo (GEST) del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), datan de 1996, cuando, inmersos en el Período Especial, desapareció el pleno empleo del contexto laboral cubano, comenzó a estudiarse esta temática ya convertida en un problema social emergente, y asumimos convencionalmente que “el empleo es el vínculo con el trabajo mediante el cual se puede vivir en términos socialmente aceptables y con cierta garantía de seguirlo haciendo” (Martín et al., 1996).

Esta definición pretende diferenciar el concepto de empleo del concepto de trabajo y, a la vez que trata de enfatizar en su vínculo, intenta superar la tradicional identificación con el trabajo formal. Del mismo modo, resalta la cercanía con la función esencial del trabajo, la de ser medio y garantía de vida. “El empleo es el dispositivo de entrada en el Sistema de Relaciones Sociales en el Trabajo” (Nicolau, 1999).

“El empleo, entendido como fenómeno social, no solo incluye al desempleo, sino que al regular las entradas y salidas al propio sistema rebasa la dicotomía empleo-desempleo, en tanto moviliza o desmoviliza toda una

serie de cualidades del sujeto y del entorno social que se ponen de manifiesto en el proceso de trabajo... De ese modo, el empleo no solo indica la existencia de un vínculo con el trabajo, sino también le imprime determinados rasgos cualitativos al referido vínculo” (Martín et al., 1996).

“No menos importante, para obtener una visión sistémica del asunto, resulta del análisis de lo que hemos denominado calidad del empleo, entendida como la relación entre el conjunto de cualidades que un puesto de trabajo dado demanda de un trabajador (nivel escolar, calificación, habilidades, experiencia, etc.) y las ventajas que resultan del desempeño de esas funciones en un lugar determinado (condiciones de trabajo, remuneración, posibilidades de desarrollo profesional, etc.)” (Nicolau, 1999).

La calidad del empleo es el resultado de la interacción de diversos elementos (retribución, contenido de trabajo, calificación que demanda, formas organizativas, participación en la toma de decisiones) y las condiciones de trabajo.

Es decir, la problemática del empleo no es sólo tenerlo o no, sino la calidad del mismo. “La adopción de este término para establecer toda una serie de nexos, tiene que ver con la concepción de que la problemática del empleo no puede reducirse a la verificación de la relación empleo-desempleo” (Martín et al., 1996).

Otra precisión es necesaria aún, y se refiere a los niveles de análisis de la problemática, puesto que ésta no se presenta igual en cada uno y no puede ser captada del mismo modo. Además, los sujetos no reflejan igual la realidad en los diferentes niveles y, de hecho, lo que se capte subjetivamente en un nivel, puede ser determinante para la aplicación de políticas en un nivel inferior.

Así pues, se puede apreciar un macronivel, un mesonivel y un micronivel, que es donde se determina esta problemática, es decir en los territorios; allí es donde se concretan las relaciones que pueden ser percibidas directamente por los trabajadores y por los empleadores, tanto reales como potenciales. Estas toman cuerpo en los colectivos laborales (ubicados en determinado espacio económico-laboral, que manifiesta en cada organización laboral la multiespacialidad económica resultante del reajuste de los 90 y donde funciona singularmente el sistema de relaciones

sociales en el trabajo, en medio de condiciones de trabajo específicas), y en las comunidades, tales como barrios o consejos populares.

“También en el caso del espacio territorial encontramos criterios de peso. La actividad económica y sus componentes laborales se concretan en un territorio, tanto desde el punto de vista espacial como cultural y es en el territorio donde cualesquiera problemas de los que se le asocian alcanzan un carácter más o menos agudo, urgente o soluble. De manera que hablar de la problemática del empleo, así como encontrar los elementos que lo definen solo en su espacio económico laboral, sería considerarlo de manera parcial y limitada.

Por otra parte, desde el punto de vista social el nivel de expresión de la problemática del empleo es el territorio. El asunto no es que sea una instancia de balance en este aspecto como no lo es en el terreno económico, es que en el territorio están los sujetos económicos que emplean y desemplean, en el territorio se concretan las dinámicas socioprofesionales y sociubicacionales que pueden entrar o no en contradicción con la estructura económica y ocupacional. Es en el territorio también donde únicamente pueden tomar cuerpo los programas de empleo y las políticas al respecto, siempre en función de las posibilidades económicas concretas que allí puedan delimitarse” (Romero y Nicolau, 1997).

Entonces, la importancia de esta problemática en la escala local determina que sea clave conocer su situación, tanto en los municipios como en los consejos populares, y de esa manera poder evaluar el potencial humano que existe en cada localidad para realizar las acciones transformadoras, prever sus necesidades de formación de acuerdo con las demandas de los empleos que se generen, y poder localizar dichas acciones en aquellos lugares con mayores dificultades con el empleo.

De ahí que la gestión local de empleo sea esencial para resolver la problemática, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el punto de vista de su calidad.

En el “Diagnóstico de la Situación del Empleo en los Consejos Populares Palmarito del Cauto, del Municipio Mella y Bungo-La Venta de Casanova, del Municipio Contramaestre”, realizado por el Grupo de Estudios Sociales del Trabajo del CIPS, en el año 2004, dentro del marco del Pro-

yecto Cauto (“Recuperación del entorno ambiental, participación y desarrollo comunitario en la región del río Cauto en Cuba”, que se lleva a cabo conjuntamente por varios grupos de investigación del CIPS), se reafirma, una vez más, la especificidad territorial de la problemática del empleo y, en consecuencia, la necesidad de que su tratamiento y las soluciones que se implementen sean igualmente concretados a ese nivel, de modo que no sólo se puedan fijar objetivos estratégicos a ese nivel, sino que, además, se puedan articular con las políticas y las estrategias nacionales.

Los elementos centrales de la propuesta fueron el fortalecimiento de la sociedad, a través del apoyo a la participación comunitaria; el mejoramiento en la gestión administrativa de los gobiernos locales; y la revalorización del potencial en recursos humanos y materiales locales.

El objetivo general del proyecto Cauto fue potenciar el desarrollo integral de dos consejos populares rurales de los municipios de Contramaestre y Mella, de la provincia Santiago de Cuba. Para ello se diseñó e implementó una estrategia de desarrollo que pudiese actuar sobre las dimensiones ambiental, económico-productiva y social, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población, a través del incremento de empleos por la explotación de los recursos locales. Este proyecto es un programa de desarrollo local, complejo y abarcador, dentro del cual, los Proyectos Específicos de Transformación (PET) constituyen la pieza fundamental. Su concepción es desarrollar las potencialidades del territorio mediante la provisión de recursos mínimos para emprender iniciativas económicas sustentables, y no un proyecto asistencial que brinde fondos para ser consumidos en un breve plazo.

La ejecución de los PET ha sido satisfactoria; no sólo han contribuido a la generación de empleos, sino también a la introducción de métodos y técnicas de producción ecológica y económicamente sostenibles, que garantizan la vitalidad de los proyectos con el uso de recursos propios, aun cuando culmine el financiamiento por la colaboración internacional. Esto se promovió a través de las redes de ciencia y tecnología, que también se potenciaron y ampliaron, lo que se expresa en la realización de acciones de capacitación asociadas a cada PET, la búsqueda e introducción de tecnologías apropiadas, y la incorporación —como asesores— de instituciones científicas y académicas, nacionales y locales, de reconocido prestigio.

PET CP Palmarito del Cauto	Empleos creados	PET CP Bungo La Venta de Casanova	Empleos creados
Huerto intensivo "El Pimiento"	Total: 22 14 mujeres	Finca integral "Baire Santo"	Total 10 6 mujeres
Finca integral "Baracaldo"	Total: 35 16 mujeres	Huerto intensivo "Bungo Campesino"	Total: 11 6 mujeres
Tratamiento de residuos sólidos	19 hombres	Huerto intensivo "Bungo 8 y El 21"	Total: 11 5 mujeres
Producción de flores y plantas ornamentales	Total:12 7 mujeres	Finca integral "Loma Blanca"	Total: 19 13 mujeres
Papel Reciclado	1 mujer	Centro de producción de proteína animal "La Venta"	Total: 13 7 mujeres
Taller de ecomateriales	Total: 16 1 mujer	Taller de ecomateriales	Total: 15 1 mujer
Centro de elaboración	Total: 11 6 mujeres		
Centro de recreación	4 hombres		
Taller de servicios	Total: 3 2 mujeres (discapacitados)		
total	123		79
mujeres	47		38

Las producciones agrícolas y de materiales de construcción se han diversificado e incrementado paulatinamente, así como las del centro de elaboración de alimentos. Esto logra una mayor satisfacción de las demandas de la población, además de los empleos creados y los ingresos para esas unidades productivas, que no existían o estaban muy deprimidas.

Aunque la política de empleo en Cuba es centralizada y promueve la incorporación de todas las personas al trabajo, su implementación, mediante los programas de empleo municipales, deja espacios sin cubrir (tanto necesidades insatisfechas como potencialidades sin aprovechar) en el nivel territorial, que no se conocen a fondo y que son específicas y particulares de cada localidad, como es el caso de este proyecto que reseñamos.

Tampoco se conoce a fondo la problemática de la calidad del empleo, vista ésta como el resultado de la interacción de diversos elementos, tales como la retribución, el contenido del trabajo, la calificación que demanda, las formas organizativas, la participación en la toma de decisiones y las condiciones de trabajo.

El fenómeno de la mala calidad del empleo tiene mucho que ver con el desarrollo económico del país, pero, concretamente en el caso que nos ocupa, depende del desarrollo económico local; de ahí que buscar alternativas para movilizar los factores potenciales del desarrollo, humanos y productivos, sea clave para el logro de este objetivo. Para ello es esencial tener un conocimiento acabado de estos factores en los territorios.

No basta analizar el desempleo desde el punto de vista macro, es decir, sólo a través de la magnitud de la tasa de desempleo, ya que en el nivel micro, en el territorio, es donde se manifiesta la problemática desde el punto de vista social; allí es donde están las personas buscando empleo y los trabajadores y trabajadoras con empleos precarios o de mala calidad. Por otra parte, también es allí donde se materializan los programas de empleo y donde está limitada su aplicación por las dificultades económicas y financieras concretas de la localidad.

Por todas estas razones, el funcionamiento de un dispositivo que se encargue de estudiar esta problemática es una necesidad para el desarrollo de las localidades y los territorios y una forma de buscar el aprovechamiento óptimo del capital humano y social acumulado, así como los recursos naturales de su entorno más inmediato, articulado con un manejo ambiental sostenible.

La temática de los servicios de empleo es bastante novedosa en el medio académico cubano. Su irrupción en la realidad social cubana ha sido un producto de la necesidad de ordenar la entrada al empleo en determinadas actividades económicas con una alta demanda, como el turismo, las empresas mixtas o que operan en moneda libremente convertible. También las agencias empleadoras han sido creadas por diversos Organismos de la Administración Central del Estado, con el objetivo de reubicar a su personal disponible, y han comenzado procesos de reestructuración de su fuerza de trabajo o el redimensionamiento de sus entidades productivas o de servicios.

Son, por tanto, servicios de empleo sectoriales o ramales, con políticas y metodologías específicas en función de la naturaleza de las tareas asignadas y del organismo al que pertenecen. En unos casos, actúan en función del reclutamiento y la selección de personal; mientras que, en otros,

su misión es la racionalización y posterior ubicación de la fuerza de trabajo. Las hay incluso que combinan ambas funciones.

Un aspecto importante y novedoso en el caso de Cuba es que, teniendo en cuenta que la situación no es de desempleo sino de subempleo y de mala calidad de los empleos (en lo concerniente a la remuneración y a las condiciones de trabajo), la solución a esta problemática en los territorios pasa por el desarrollo económico local con nuevas concepciones que aprovechen los recursos potenciales, tanto naturales como humanos y productivos. El fomento de empleos de alta calidad, innovadores, va de la mano de la promoción de nuevas formas organizativas, que también debe ser una función de los servicios de gestión local de empleo como consultores locales.

La experiencia internacional acerca del desarrollo desde los territorios es amplia y está a tono con los nuevos movimientos sociales y políticos que se están desarrollando en América Latina. Esta experiencia se conecta también con las prácticas desarrolladas por las comunidades y familias cubanas como alternativas para generar ingresos durante los años más duros de la crisis en la década del 90, prácticas que deben ser recuperadas, transformándolas de iniciativas individuales a sociales.

El desarrollo económico local no se alcanza mediante el desarrollo centralmente planificado, como resultado de las estrategias nacionales en este sentido (que por muy equitativas que traten de ser en la promoción del desarrollo, frecuentemente chocan con las diferencias territoriales, ya sean naturales o sociales). El desarrollo económico planificado centralmente se manifiesta a través de inversiones en obras sociales o productivas, decididas centralmente, que no promueven el desarrollo desde el territorio, ya que no se basan en los intereses, necesidades y potencialidades de la localidad; además, en el caso de Cuba, el desarrollo económico local no puede apoyarse en la autogeneración de los recursos financieros necesarios, pues los beneficios económicos que obtienen las municipalidades a través del cobro de tasas e impuestos son mínimos, dados los procedimientos establecidos para la formación de los presupuestos y, por tanto, no aportan los recursos adicionales necesarios para destinarlos a financiar iniciativas de desarrollo local.

Por su parte, la iniciativa local tradicional (con las PyMEs privadas o incluso con el movimiento cooperativo, o la ayuda de los proyectos de los

organismos internacionales, de la cooperación extranjera o de las ONGs), tampoco es capaz de generar un desarrollo local integral sostenible; al contrario, está agotada, pues sus beneficios tampoco son suficientes para satisfacer las demandas de toda la comunidad.

La economía social solidaria es la que se vislumbra como la alternativa capaz de generar el desarrollo económico local, que se extienda desde la comunidad al territorio; es la vía para la creación de empleos de calidad sin tener que esperar que lleguen las inversiones nacionales o extranjeras que, la mayoría de las veces, crean falsas ilusiones con imágenes virtuales de desarrollo, que muy pocas veces se trasladan de las pantallas de los monitores de las computadoras a la realidad cotidiana.

Coraggio se refiere a la economía solidaria justamente como una alternativa de desarrollo frente al desenfreno neoliberal: “El reto de la economía social y solidaria es convertirse en una alternativa real y factible de desarrollo económico autogestionado desde lo local y no dejarse atrapar por las redes de los paradigmas tradicionales que la condenarían a ser una economía marginal” (Coraggio, 2002).

La articulación con la economía regional, nacional y global debe buscar su papel y lugar en la estrategia de desarrollo en todos esos niveles. No puede limitarse a ser promovida por las políticas sociales. Debe llegar a ser un componente de la política económica, en función de la gestión del desarrollo.

Desde el año 2004, el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) viene trabajando en el desarrollo de la “Iniciativa Municipal”, proyecto que persigue lograr un aporte más efectivo a los procesos de dirección y planificación en los territorios, para lo cual se plantea orientar y desarrollar un trabajo más activo y coordinado de las Direcciones Municipales de Economía y Planificación, Planificación Física y Estadísticas, con el fin de brindarle un apoyo más efectivo a los Gobiernos Municipales. Esta tarea de la Iniciativa Municipal constituye una dirección general de trabajo, la cual debe enfocarse con una adecuada flexibilidad, adaptándola a las condiciones existentes en cada territorio, y aprovechando las experiencias sobre desarrollo local que se han logrado en algunos municipios.

Reflexiones finales

En el decenio de los 90, en Cuba se tomaron medidas que potenciaron el mercado como mecanismo de regulación económica, pero esto no implicó una reducción del protagonismo del Estado, sino que permaneció como institución líder y representativa de los intereses sociales, en la regulación macro y microeconómica. El mercado se convirtió en un instrumento a su servicio, a pesar de que su alcance trascendió los límites fijados para su actuación y las consecuencias previstas y asumidas de antemano. Las responsabilidades económicas que desde entonces compartió con otros actores —como, por ejemplo, inversión, importación, producción, comercialización y contratación—, no alteraron su hegemonía en todas ellas, tanto por el grado y forma en que participa, como por su capacidad para establecer, revocar o modificar las bases funcionales en que se sustentan.

Por tanto, las políticas sociales han seguido encaminadas a garantizar el derecho al empleo, incluso en los momentos de mayor inflexión económica.

En general, la política de empleo adoptada ha estado dirigida fundamentalmente a lograr los objetivos siguientes:

- Potenciar la preparación de la fuerza de trabajo necesaria para los sectores económicos emergentes, como opción para contrarrestar la crisis, principalmente en el Turismo, la Biotecnología y la Industria Farmacéutica.
- De manera gradual y ordenada, alcanzar un uso más eficiente de la fuerza de trabajo, llevando a cabo procesos de redimensionamiento empresarial, y racionalización del personal ocupado en exceso.
- Protección a los trabajadores que resulten afectados por los procesos de racionalización de las plantillas, dictando normas jurídicas que establezcan garantías o subsidios a los trabajadores en función del tiempo de servicios prestados, partiendo del principio de no dejar a ningún trabajador desamparado.

- Desarrollo de Programas de Empleo Territoriales, priorizando aquellas provincias y municipios con una situación más difícil.
- Desarrollo de Programas de Capacitación, tanto de recalificación para las personas racionalizadas como de otras en busca de empleo, dirigidos a facilitar su inserción laboral.
- Pese a las difíciles condiciones económicas, mantener la política que garantiza la ubicación laboral de los jóvenes recién egresados de la enseñanza superior, y proteger a los que se gradúan de la enseñanza técnico profesional.
- Creación de Programas de Empleo Especiales dirigidos a los sectores de la población más vulnerables, como son: las personas discapacitadas, madres solas y otros segmentos poblacionales que lo requieran.
- Garantizar la permanencia de la fuerza de trabajo calificada en sectores claves desde el punto de vista social, como la educación y la salud pública.

De igual manera, se intenta disminuir las desigualdades sociolaborales existentes entre los diferentes espacios económico laborales (mixto, cooperativo, privado, estatal tradicional y reanimado), a lo que en buena medida se espera que contribuya el Perfeccionamiento Empresarial en el sector estatal que concentra la mayor cantidad de trabajadores y en peores condiciones.

Para ello, se trabaja en la revalorización del trabajo como medio principal de sustento, tanto para los ocupados como para la población dependiente de sus ingresos, a través de acciones como el incremento del salario mínimo, la vinculación del salario a los resultados, la implantación de sistemas de estimulación paralelos al salario, el incremento progresivo de los salarios en varios sectores, y la reciente modificación general de las escalas con los consiguientes incrementos salariales.

Bibliografía

- Campos, J. C. y J. L. Martín (2004). *Diagnóstico de la Situación del Empleo en los Consejos Populares Palmarito del Cauto, del Municipio Mella y Bungo-La Venta de Casanova, del Municipio Contramaestre*. Grupo de Estudios Sociales del Trabajo. CIPS.
- Coraggio J. L. (2002). “La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal”. Exposición realizada en la Conferencia sobre Economía Solidaria dentro del Eje I: *La producción de riquezas y la reproducción social*. Foro Social Mundial, Porto Alegre, 31 enero-5 febrero.
- Martín, J. L., J. L. Nicolau, A. Capote y J. C. Campos (1996). *La Problemática del Empleo en Cuba y su Reflejo Subjetivo. Una Primera Aproximación*. Noviembre. Departamento de Estudios Laborales. CIPS.
- Ministerio de Economía y Planificación (MEP) (2004). *Propuesta para el Perfeccionamiento de la Planificación Municipal*. Mayo. La Habana.
- Nicolau, J. L. (1999). *La Problemática del Empleo en San Miguel del Padrón. Del Diagnóstico a los Servicios de Empleo*. Departamento de Estudios Laborales. CIPS.
- Romero, J. L. y Nicolau, J. L (1997). *La problemática del empleo en Cuba y los elementos de precariedad que incorpora*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales05/Caudales/ARTICULOS/ArticulosPDF/25MN126.pdf>