

Pensamiento *Iberoamericano*

**Juventud, emprendimiento
y educación**

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.pensamientoiberoamericano.com

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos
Sus autores

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Imprime
Villena Artes Gráficas

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaria General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla / **David Villanueva Lomelí**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / **José Alfonso Esparza Ortiz**

Casa de América / **Santiago Miralles**

CEPAL / **Alicia Bárcena**

FLACSO / **Josette Altmann**

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental) / **Alejandro Werner**

OCDE / **Ángel Gurría**

OEA / **Luis Almagro**

PNUD (América Latina y Caribe) / **Jessica Faieta**

Real Instituto Elcano / **Emilio Lamo de Espinosa**

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, Juan Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren.

Consejo universitario

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

El mayor desafío para las nuevas generaciones Enrique V. Iglesias	8
Universidad y pensamiento J. Alfonso Esparza Ortiz	12
1 <i>Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias, e innovación para el desarrollo</i>	17
> Juventud, competencias y emprendimiento Mario Pezzini	18
> La transformación productiva de América Latina: el rol de la educación Germán Ríos Méndez	26
2 <i>Los desafíos de la educación</i>	33
> Juventud y educación: los retos para alcanzar la secundaria Daniela Trucco Horwitz	34
> Desafíos de la educación para una agenda emancipatoria: reflexiones desde el entorno iberoamericano Martín Hopenhayn	45
3 <i>El empleo y las competencias</i>	53
> El futuro del trabajo, el empleo y las competencias en América Latina y el Caribe José Manuel Salazar-Xirinachs	54
> Las habilidades para el trabajo y la vida en América Latina Pablo Sanguinetti	67
> Mejores aptitudes, mejores empleos, vidas mejores Mario Pezzini y Andreas Schleicher	78
> Más allá de la educación de calidad Carmen Pagés y Graciana Rucci	86

- > El porqué de la actitud emprendedora ante el conocimiento de la tecnología
Roberto Charvel 94

4 *Las oportunidades del emprendimiento* 103

- > Emprender para crecer más y mejor
Ángel Melguizo, Annalisa Primi 104
- > La promoción del emprendimiento juvenil: su importancia para América Latina
Hugo Kantis 120

5 *Juventud y participación política* 131

- > Algunas notas de América Latina
Ricardo Lagos 132
- > Juventud, ¿fue juventud la mía?
Julio María Sanguinetti 136

6 *Las expectativas de la juventud* 143

- > Expectativas de las personas jóvenes en Iberoamérica
Max Trejo Cervantes 144

7 *Los debates en Pensamiento Iberoamericano* 153

- > ¿Hacia dónde va la integración latinoamericana?
Susanne Gratus 154

8 *XXV Cumbre Iberoamericana “Juventud, Emprendimiento y Educación”* 163

El mayor desafío para las nuevas generaciones

Los Jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica acordaron dedicar la Cumbre de 2016 en Cartagena, Colombia, al tema de la juventud, el emprendimiento y la educación en América Latina.

Gran acierto de parte de los Gobiernos al poner énfasis en estas tres dimensiones del desarrollo latinoamericano con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana.

Somos una región joven; por tanto el futuro de la misma será lo que pueda aportar y hacer la juventud de hoy. Esa juventud a su vez deberá enfrentar el serio problema de la transformación demográfica de América Latina y el cambio renovado en las demandas de trabajo que nos propondrá la introducción de las nuevas tecnologías en desarrollo.

En efecto, las grandes transformaciones de la tecnología están, por una parte, suprimiendo una cantidad creciente de empleos y, por otra, generan nuevas oportunidades de trabajo. Ese proceso de eliminación y creación de nuevas fuentes de trabajo es, sin duda, el desafío más acuciante que deben enfrentar las actuales y futuras generaciones. Para una región joven es un problema crucial. Los trabajos incorporados en este número de *Pensamiento Iberoamericano* hacen aportes sustanciales al tema. Muchos de esos aportes fueron debatidos en el curso de la preparación técnica de la Conferencia organizada por SEGIB; otras instituciones internacionales como la CEPAL, la OECD, la OIT, la CAF y el BID, han abundado también en la materia desde distintas perspectivas.

Como sostiene el director regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), José Manuel Salazar-Xirinach, es necesaria “una visión renovada y más integrada del nuevo desarrollo productivo-tecnología-educación-competencias-empleo y empleabilidad”, para lo cual, argumenta, se requieren nuevos pactos y reformas institucionales que expresen esta visión y se traduzcan en acciones concretas.

Sin duda, una de las visiones que urge explorar es la relación entre una nueva tecnología revolucionaria y disruptiva que nos lleva inevitablemente a suprimir empleos a favor de las técnicas digitales o los nuevos horizontes de la innovación y la apertura que esas mismas tecnologías ofrecen para la creación de nuevas oportunidades de trabajo.

Identificadas esas transformaciones estructurales de la matriz productiva, importa salir al encuentro de la formación de nuevas habilidades y especialidades.

En esa tarea, la primera responsabilidad la tiene la educación a todos sus niveles. Educación de calidad y educación inclusiva, es decir no reservada exclusivamente a los sectores de altos ingresos, sino a toda la sociedad. Pero no alcanza con ello. Dada la enorme dinámica de la tecnología se requieren respuestas que apunten igualmente al estímulo a la preparación y capacitación de habilidades a las que pueda acceder la juventud de la región para poder insertarse en la nueva matriz productiva y aprovechar sus múltiples oportunidades de trabajo.

En su artículo “Universidad y Pensamiento”, el Rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, José Alfonso Esparza Ortiz, nos recuerda que “la creatividad, el liderazgo, la adaptación al cambio, la imaginación, la observación, la actitud innovadora constituyen elementos imprescindibles en la formación de las nuevas generaciones”. En esa línea deberán orientarse las urgentes y necesarias reformas de los sistemas educativos de la región.

Por su parte, el director del Centro de Desarrollo de la OECD, Mario Pezzini, al referirse a la enseñanza, sostiene que “el aprendizaje de competencias tanto blandas como técnicas en el aula ha demostrado ser útil a la hora de preparar a los jóvenes para enfrentar el mercado laboral y es relevante más allá del diseño de cursos cortos de formación profesional”. Mejores competencias y oportunidades de emprendimiento pueden empoderar a la juventud para desarrollar actividades intensivas en conocimiento y en creatividad empresarial. El informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2017*, elaborado por ese Centro con la CEPAL y la CAF, abunda en estos mismos desafíos.

En la misma línea de identificar oportunidades para enfrentar los nuevos retos de la tecnología y la demografía, este número de la revista discute las nuevas oportunidades del emprendimiento y la necesidad de promoverlos para crecer mejor. El desarrollo creciente de la vocación por los emprendimientos entre los jóvenes es una buena señal del despertar de la juventud a las nuevas realidades y a las nuevas oportunidades.

El número recoge además dos visiones políticas de dos ex jefes de Estado, con la experiencia que han recogido a lo largo de una vida intensa y marcada por el pensamiento y la acción. Los presidentes Sanguinetti y Lagos discuten sobre la participación política de la actual juventud latinoamericana. Junto con pensar en los desafíos de la tecnología es importante discutir sobre la importancia de modernizar la política estimulando a las jóvenes generaciones a asumir sus responsabilidades políticas en un mundo complejo y fuertemente

desafiado por desequilibrios y enfrentamientos provenientes de problemas raciales, religiones o nacionalidades. Pero al mismo tiempo asumir las realidades del mundo moderno y la necesidad de reconocer las nuevas realidades y prepararse para navegar en ellas.

Creo que esta Cumbre, y su proceso de preparación y discusión técnica, ha sido una importante contribución para analizar los desafíos del mundo actual y en especial la que ese mundo le propone al trabajo, a la educación y al emprendimiento.

Enrique V. Iglesias

Director

Universidad y pensamiento

*Las que conducen y arrastran al mundo
no son las máquinas, sino las ideas.*

Víctor Hugo

A lo largo de los siglos, la educación ha sufrido múltiples y muy variadas transformaciones orientadas a responder a los desafíos de cada tiempo. Como elemento diacrónico, la educación es reflejo de las épocas y circunstancias, pero en tanto se trata de un proceso complejo orientado al desarrollo integral de las personas, que les permita la apropiación del legado que han recibido para enriquecerlo mediante el aprovechamiento de sus capacidades, hoy en día enfrenta múltiples desafíos resultantes de la globalización, la diversidad, la interdependencia, los avances científicos y tecnológicos, pero también de la guerra, la intolerancia, la marginación, el deterioro ambiental.

Estamos llegando a los límites de lo que es nuestro lugar en el mundo, explotamos irracionalmente los recursos naturales, el consumismo nos consume, construimos máquinas de destrucción masiva, asistimos a la extinción de cientos de miles de especies en una cadena que culmina con el propio ser humano.

De ahí que, en los agitados tiempos que hoy transcurren, el ser humano requiere no únicamente de una forma de sustento, si bien esa necesidad básica es primordial en amplios grupos de población.

El hombre actual demanda elementos que respondan a la insaciable naturaleza humana, esa que lo llevó en la prehistoria a diseñar

pedernales y descubrir el fuego, y que hoy nos impulsa a viajar a Marte o disponer de nanopartículas especializadas para curar enfermedades.

Hoy nos proyectamos como nunca antes hacia el futuro, queremos responder a la transitoriedad, crear, innovar, emprender y alcanzar nuevas conquistas.

Recordemos que en 1998 la Comisión Internacional sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO elaboró un estudio que preveía tres escenarios para la humanidad:

El primero de ellos, por el que estaríamos transitando actualmente, dominado por las imágenes y los medios masivos de comunicación social, nos encaminaría hacia una sociedad global; a partir de 2020, se daría paso a una sociedad con uso intensivo de las tecnologías y medios de comunicación con propósitos formativos para la preservación ambiental; y, posteriormente, hacia 2060, ingresaríamos a la era de la sociedad creativa en la que se desencadenaría el potencial innovador de la humanidad.

No sabemos si tal panorama será real o resulta utópico. Lo cierto es que el porvenir del mundo está entrelazado a la educación, como lo ha estado desde el surgimiento de las primeras universidades.

Dicho de otra manera, lo único cierto es que nuestro futuro depende de nuestra capacidad de educar para pensar y de educar para crear.

¿Cómo, entonces, debemos entender la educación y el papel de la universidad en el siglo XXI?

La educación presupone una visión del mundo y de la vida, una concepción de la mente y del conocimiento. La educación nos reorienta a lo básico que es inalterable, al bien, a la sabiduría, a la conciencia. Como baluarte social, forma sujetos y no objetos; y los sujetos, si poseen conocimiento, pueden ser libres.

La universidad, en tanto espacio de confluencia de las ideas y fuente generadora de conocimiento, tiene su génesis en el pensamiento y debe mantener su misión: enseñar a pensar, hacer del pensamiento la fuente de nuevos hallazgos, invenciones, propuestas y mejores respuestas para impulsar una concepción amplia, multilateral, diversa, que promueva un conocimiento global en el que puedan insertarse los requerimientos locales o particulares.

Enseñar a pensar requiere de estrategias cognitivas para la elaboración, organización y utilización de la información; de técnicas motivacionales que alienten el interés de los alumnos; y de elementos metacognitivos para que el estudiante sea consciente de su propio proceso de aprendizaje, es decir, que conozca sus competencias, alcances y limitaciones.

De este modo, lo que conviene enseñar y aprender no es a pensar en un sentido absoluto, sino a pensar de manera efectiva. El propósito debe ser formar buenos pensadores, capaces de desarrollar un pensamiento crítico sobre los hechos públicos, sobre lo que ocurre en su entorno, para ser mejores ciudadanos y contribuir al bien social.

Requerimos, además, de pensadores competentes para investigar, descubrir y crear respuestas desde lo científico, lo tecnológico, lo humanístico, que encaucen al mundo hacia horizontes más promisorios. “Sé el cambio que quieres ver en el mundo”, dijo Mahatma Gandhi.

Necesitamos también pensadores que formulen ideas innovadoras que nos ayuden a adaptarnos a los nuevos escenarios con una perspectiva de mejora progresiva, pues, como producto social, la innovación tiene impacto en grandes núcleos de población.

Finalmente, pero no menos importante, vale destacar el hecho de que saber pensar y generar ideas, nos hace más libres, llama a la reflexión, amplía perspectivas, brinda oportunidades y nos permite volver la mirada hacia lo esencial, hacia la naturaleza humana, a lo que Carl Jung llamó “un modo de conciencia de los contenidos del inconsciente colectivo”, que es el fondo común a los seres humanos, presente en todas las culturas.

Esto último es relevante porque vivimos en una época en que el desarrollo científico y tecnológico abre horizontes ilimitados a la acción humana, pero con costos muy altos; y si bien el propio progreso genera alternativas para revertir las consecuencias negativas del progreso, ello no será posible de lograr sin un cuerpo social ético, consciente y colaborativo.

En palabras del investigador y explorador Jacques-Yves Cousteau: “No es necesario civilizar la ciencia; necesitamos utilizar la ciencia para civilizar a la civilización”.

¿Qué implica esto? Entre otras cosas, recuperar el valor del humanismo en el desarrollo del pensamiento en todos los ámbitos del saber.

Tal como afirma la filósofa Martha Nussbaum, autora de múltiples obras como *El cultivo de la humanidad* y *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita las Humanidades*, la meta de la educación superior debe ser crear una comunidad de pensamiento crítico, que busque la verdad más allá de las barreras de clase, género y nacionalidad, que respete la diversidad y la humanidad de los otros.

El postulado implica que la educación se sostenga en la riqueza cultural, emocional y creativa, y que la universidad forme, a partir de valores esenciales, a personas capaces de forjar una sociedad global democrática basada en el respeto, la integración social y la igualdad de derechos.

Es importante hacer hincapié en que esta perspectiva no se contrapone al espíritu científico. Por el contrario, lo complementa, pues únicamente la confluencia de la ciencia, la tecnología, el arte y la

cultura pueden hacer florecer una ciudadanía participativa, capaz de hacer frente a los enormes retos de nuestro tiempo, y elaborar nuevos horizontes de paz, progreso y desarrollo.

Actualmente, incluso la acción emprendedora encuentra en el humanismo estrategias y acciones de sostenibilidad del esfuerzo creativo, que están dando lugar a una nueva mentalidad, una nueva mirada, y un nuevo modo de poner en práctica los conocimientos, para encontrar en ellos nichos de oportunidad.

Reivindiquemos, pues, el pensamiento crítico en las universidades, y la ética humanística basada en la solidaridad, como ejercicio educativo para alcanzar el bienestar común.

Pertenece a la generación del conocimiento, a la sociedad del saber y ello nos compromete con este esfuerzo.

La creatividad, el liderazgo, la adaptación al cambio, la imaginación, la observación, la actitud innovadora, constituyen elementos imprescindibles en la formación de las nuevas generaciones.

El desafío de las instituciones de educación superior es formar de manera integral a pensadores capaces de generar ideas que muevan al mundo.

De ahí la responsabilidad de la universidad como formadora de pensadores e incubadora de ideas, la misma misión que le dio origen y que es vigente en nuestro siglo.

J. Alfonso Esparza Ortiz

Rector Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

1

“Perspectivas económicas de América Latina 2015”. Educación, competencias e innovación para el desarrollo.



Juventud, competencias y emprendimiento



Mario Pezzini*
OCDE

El contexto económico desfavorable de América Latina está poniendo a prueba el progreso socioeconómico reciente. Los jóvenes representan una indudable oportunidad por su potencial para empujar el crecimiento y la inclusión social, política y económica. Pero esta juventud, de grandes aspiraciones, carece de perspectivas de empleo suficientemente buenas. Es necesario que los gobiernos pongan en marcha políticas públicas que generen mejores empleos, fortalezcan sus competencias laborales y generen oportunidades de emprendimiento.

Los jóvenes de América Latina viven hoy en una región cuya economía acumula cinco años de desaceleración. Desaceleración que está poniendo a prueba el progreso social, político y económico de la última década. En este contexto, los jóvenes representan una indudable oportunidad para los países latinoamericanos. Nunca antes la región había contado con tantas personas entre 15 y 29 años de edad, 163 millones, cerca de la cuarta parte de la población, que representan una fuerza política y productiva vital para el desarrollo.

El informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2017*, elaborado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, la CAF y la CEPAL, analiza el comportamiento, los desafíos y las oportunidades de esta generación de jóvenes con el potencial de empujar el

* Director del Centro de Desarrollo y Director Interino de la Dirección de la Cooperación al Desarrollo de la OCDE.

crecimiento y la inclusión social, política y económica de América Latina.

los latinoamericanos que salieron de la pobreza en la última década.

Un contexto económico complejo...

La región se encuentra en una situación económica compleja. Después de cinco años de desaceleración económica, las tasas de crecimiento fueron negativas en 2015 y lo serán en 2016. El débil crecimiento mundial, los bajos precios de las materias primas y las condiciones de financiación restrictivas han socavado las perspectivas de crecimiento. Aún más importante, el potencial de crecimiento de América Latina es más débil de lo que se esperaba, confirmando el desafío para superar la trampa del ingreso medio y adelantar su desarrollo económico y social.

Este contexto económico está poniendo a prueba el progreso socioeconómico reciente, en especial la consolidación de la clase media, la mitigación de la pobreza y la reducción de desigualdades. El número de pobres en América Latina aumentó en 7 millones en 2015, alcanzando los 175 millones de personas (ligeramente por encima del 29% de la población). Sobre este número penden también entre 25 y 30 millones que podrían volver a caer en la pobreza si la desaceleración se prolonga y también pierden su empleo, se enferman o se retiran; tal es la condición de una tercera parte de

...en un momento de grandes aspiraciones de la sociedad y la juventud latinoamericana

El progreso social y económico de las últimas décadas generó grandes expectativas entre los jóvenes, a las que hoy hay que dar una respuesta. Las políticas públicas facilitaron la inclusión social y económica de sectores históricamente abandonados. Al mismo tiempo, la clase media ascendió al 35% de la población, un tercio más que hace 10 años. Sin embargo, aún el 64% de los jóvenes latinoamericanos —más de 100 millones— vive en hogares pobres o vulnerables. La mayoría tiene acceso a servicios de mala calidad y empleos precarios, mientras que sus posibilidades de movilidad social son exiguas.

La desconexión entre las expectativas y las demandas de la sociedad, y el contexto en cual se desenvuelven los ciudadanos ha alimentado el descontento social y ha corroído la confianza en las instituciones democráticas. Tal desconexión ha alienado a las sociedades de sus gobiernos, en especial a esta generación latinoamericana: la primera nacida y criada en democracia, quien ha liderado buena parte de las

protestas y los movimientos sociales en la región.

La inclusión económica, política y social de la juventud está, por lo tanto, inconclusa, impidiéndole a los jóvenes integrarse plenamente en actividades productivas y avanzar en la escala social. Enfrentar este reto requiere señalar las múltiples expresiones de la exclusión: en la falta de empleos de calidad, en la precariedad de los servicios de educación y de salud, y en la limitada participación ciudadana.

La juventud latinoamericana carece de perspectivas de empleo suficientemente buenas...

Los jóvenes en América Latina tienden a trabajar en empleos menos productivos, más inseguros y peor remunerados que los jóvenes en los países miembros de la OCDE. Además, enfrentan mayores niveles de desempleo y de precariedad laboral que los adultos de su región. Una quinta parte de los 163 millones de jóvenes que viven en América Latina trabaja en empleos informales (31 millones), mientras que otros 33 millones no estudian, ni tienen un empleo, ni se están formando. Solo el 20% son trabajadores formales y solo el 40% está estudiando. Las tasas de desempleo son casi tres veces más altas para los jóvenes (11%) que para los adultos (4%).

Esta situación es prevalente entre los jóvenes de hogares pobres y vulnerables, quienes abandonan la escuela antes que sus homólogos en hogares de clase media y trabajan en empleos informales. Sin embargo, son las mujeres de la región las más afectadas por estas problemáticas. Las jóvenes representan más de tres cuartos de la población que ni estudia, ni trabaja, ni se capacita (aunque muchas de ellas realizan tareas domésticas). Así, los jóvenes no están involucrados en los principales canales de inclusión social y económica, el sistema educativo y el mercado laboral.

... lo que hace necesario trabajar en generar mejores empleos, competencias y oportunidades de emprendimiento para los jóvenes

Más de dos tercios de los jóvenes en América Latina están poco cualificados, lo cual desafía la transformación económica que la región necesita para recuperar sus niveles de crecimiento y superar la trampa del ingreso medio. Muchos jóvenes latinoamericanos se encuentran fuera de la escuela antes de tiempo: más de 43 millones de jóvenes latinoamericanos de entre los 15 y 29 años no han completado la educación secundaria ni están inscritos en la escuela. La

inversión en la juventud por medio de las competencias, habilidades y el emprendimiento puede encender dos de los motores internos de crecimiento en América Latina.

El apoyo para las *start-ups* en América Latina transita de la experimentación a la consolidación.

Parte de la solución yace en acompañar la reciente expansión de la cobertura de la educación con mejores vínculos con el mercado laboral, desarrollando programas efectivos de capacitación. Alrededor del 50% de las empresas formales en América Latina declara tener dificultades en contratar los trabajadores que necesitan, en comparación al 36% en los países de la OCDE. Este es un problema especialmente urgente en Perú, Brasil y México.

De hecho, la educación técnica y vocacional rara vez enseña a los jóvenes habilidades comerciales, técnicas, profesionales o gerenciales de mediano o alto nivel. Esto representa un importante desafío para los países de América Latina, que están desplazándose hacia economías basadas en el conocimiento, donde los ciudadanos necesitan innovar, adaptar y potencializar el capital humano de alto nivel. Incluso aquellos que se gradúan se ven afectados por la mala calidad de la educación

y se incorporan a la vida adulta con competencias por debajo de los estándares internacionales, como muestran los resultados de PISA, en lectura, matemáticas y ciencia.

Parte de la solución también reposa en el emprendimiento de los jóvenes, que sin duda puede mejorar la empleabilidad y la movilidad social. Mediante las iniciativas empresariales, los jóvenes pueden mejorar su capacidad para integrarse en los mercados laborales, acumular competencias y mejorar el bienestar propio y de la sociedad. Al mismo tiempo, fomentar el espíritu empresarial es fundamental para promover la innovación y la tan necesitada transformación productiva. Hoy la actividad empresarial de los jóvenes se caracteriza por la coexistencia de unos pocos emprendimientos de rápido crecimiento y muchos de subsistencia. A pesar de compartir motivaciones y actitudes similares hacia el emprendimiento, el emprendimiento juvenil en América Latina está intrínsecamente relacionado con la estructura de los mercados laborales y el tejido empresarial de la región. Los emprendedores latinoamericanos jóvenes son más propensos a trabajar por cuenta propia, a tener una menor educación y a proceder de entornos socioeconómicos más desfavorecidos que en las economías de la OCDE.

Los ecosistemas de emprendimiento para empresas de alto potencial y alto

impacto están en desarrollo en la región, pero todavía son incipientes en algunos países y benefician a unos pocos. El apoyo para las *start-ups* en América Latina transita de la experimentación a la consolidación. Muchos países han desarrollado herramientas de apoyo institucional a las *start-ups* y a jóvenes emprendedores. La participación del sector privado ha aumentado, no solo desde el punto de vista de la financiación y la inversión, sino también mediante nuevos actores que apoyan el nacimiento de actividades empresariales innovadoras. Sin embargo, las barreras para la iniciativa empresarial de los jóvenes en América Latina son, en promedio, más altas que en otras economías emergentes y en la OCDE. Los jóvenes empresarios enfrentan dificultades para acceder a instrumentos de financiación, mejorar sus competencias, integrarse en redes de negocios y redes empresariales, acceder a nuevos mercados, y superar barreras regulatorias, incluso en mayor medida que los emprendedores adultos.

Empoderar a los jóvenes fortaleciendo sus competencias laborales dentro de políticas de desarrollo productivo es clave...

Los programas de capacitación de jóvenes que combinan enseñanza en el aula, aprendizaje en el trabajo, y servicios de búsqueda de empleo

ayudan a los jóvenes latinoamericanos a integrarse mejor en el mundo del trabajo. Las intervenciones de capacitación tales como *Jóvenes con más y mejor trabajo* en Argentina, *ProJovem* en Brasil, *Jóvenes en Acción* de Colombia, y *ProJoven* en Perú demuestran que los programas integrales tienen resultados positivos en la empleabilidad, los salarios, y en especial en la calidad del empleo. Por otra parte, aquellos que son más sensibles a las necesidades del mercado facilitan la transición de los jóvenes hacia empleos de calidad y mejores ganancias.

Combinar la enseñanza en el aula con prácticas laborales ayuda a los estudiantes a estar mejor preparados para el mundo laboral. El aprendizaje de competencias, tanto blandas como técnicas, en el aula y en el lugar de trabajo ha demostrado ser útil a la hora de preparar a los jóvenes para enfrentar el mercado laboral y es relevante más allá del diseño de cursos cortos de formación profesional. Tanto quienes diseñan los programas de educación vocacional y técnica a nivel secundaria y superior, como también los cursos más académicos deben ofrecer mejores perspectivas de trabajo a los estudiantes.

Por otra parte, los países necesitan recopilar información sobre las competencias de los individuos y sobre aquellas que las empresas necesitan para diseñar estrategias nacionales de competencias que

apunten a mejorar las aptitudes de sus poblaciones.

... junto con políticas que favorezcan emprendimientos de alto potencial y alto impacto

Invertir en iniciativas para promover el emprendimiento joven puede mejorar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo. Para ello es importante adoptar una perspectiva inclusiva sobre el emprendimiento con diferentes instrumentos para aumentar la productividad y la equidad. Se debe ir más allá de los microcréditos y promover instrumentos de financiación adaptados a las necesidades de los empresarios jóvenes con requisitos más flexibles sobre el historial de crédito, las garantías colaterales y el riesgo.

Las instituciones financieras públicas pueden desempeñar un papel en la flexibilización de los instrumentos de financiación para los jóvenes, tanto a través de crédito como mediante nuevos instrumentos. En el caso de las *start-ups* en América Latina, la inversión ángel y el capital de riesgo aún están en estado embrionario. Las políticas públicas pueden proporcionar a los inversores más incentivos para participar en las etapas posteriores del desarrollo de la empresa.

Además de mejorar la oferta de financiación y reducir las barreras de ingreso, es necesario ofrecer más capacitación en negocios y gerencia, y servicios de tutoría y orientación para promover el emprendimiento joven de crecimiento rápido. El acceso a las redes de negocios y los resultados de las empresas están estrechamente vinculados. Estos vínculos reducen las asimetrías de información y proporcionan la posibilidad de acceso a nuevos mercados, mientras conectan a los empresarios jóvenes con otros más experimentados.

Los programas de asesoramiento y tutoría pueden ser fomentados, como los desarrollados por Brasil con la *Asociación de Campinas de Start-ups* o por Colombia con los *Parques de Emprendimiento*, en Medellín. Las evaluaciones de impacto de los programas existentes señalan que aquellos que ofrecen capacitación y orientación son más exitosos que aquellos que ofrecen mecanismos de apoyo financiero, lo que no implica que este no sea necesario. Los programas con mejores resultados son aquellos que tienen un enfoque amplio e integral de apoyo a la iniciativa empresarial a través de capacitación, financiamiento y guía. El fortalecimiento de estos componentes puede mejorar considerablemente la eficacia y brindar efectos a largo plazo. Estos esfuerzos en fomentar la empleabilidad y crear incitativas empresariales competitivas deben ir complementados con políticas que

generen su demanda. Las economías de América Latina deben diversificarse para aprovechar al máximo el potencial de una juventud capacitada y emprendedora.

Pensar las políticas de competencias y emprendimiento en clave de futuro

Invertir en las competencias y en el emprendimiento joven implica también tener en cuenta los cambios futuros y empoderar a la juventud para dirigir los cambios sociales, políticos y económicos. Los cambios tecnológicos y demográficos, junto con la globalización, están impulsando grandes transformaciones económicas, políticas y sociales que afectan al mundo del trabajo, las ciudades y la participación en la política.

El mundo laboral al que se enfrentarán los jóvenes en América Latina será diferente al que conocen los adultos contemporáneos: el empleo se desplaza desde las manufacturas y la construcción hacia servicios, tales como el comercio, ventas al por mayor, las comunicaciones y la información. Algunos trabajos desaparecerán y otros surgirán, en especial en tareas complejas que requieren habilidades genuinamente humanas. Las habilidades cognitivas generales, las competencias blandas y la capacidad de resolver problemas complejos devendrán más valiosos a

medida que descienda la importancia relativa de las tareas manuales y las labores cognitivas monótonas.

Las políticas públicas y programas de capacitación deben anticiparse y adaptarse a las nuevas demandas. Además, los jóvenes tienen el potencial y las posibilidades tecnológicas para transformar las ciudades de la región en ciudades inteligentes y sustentables, y de transformar las formas de participación política. A través del uso de las nuevas tecnologías —plataformas en línea, redes sociales y teléfonos inteligentes— los jóvenes han encontrado nuevas formas para darle voz y organizar a sus demandas ante el desconecto con las instituciones actuales.

Mejores competencias y oportunidades de emprendimiento pueden empoderar a la juventud para desarrollar actividades intensivas en conocimiento y transitar exitosamente el camino entre la escuela y el trabajo. Les ofrecerán además la capacidad de mejorar la productividad e impulsar el crecimiento en la región. Los países de América Latina deberán invertir en los jóvenes de familias más desfavorecidas para que ese crecimiento sea inclusivo, para cerrar la brecha de educación y de oportunidades empresariales, mejorar las condiciones de empleo y, en última instancia, reducir la desigualdad de ingresos.

Por otra parte, a largo plazo, Latinoamérica debería diversificar y mejorar su estructura productiva para sacar provecho de los jóvenes cualificados y emprendedores. Las economías de la región dependen demasiado de los recursos naturales y otras pocas actividades económicas. Deben explorar las políticas de desarrollo productivo innovadoras para ser partícipes de las cadenas de valor globales y expandir la diversificación económica para ser más competitivos. Así se crearán empleos de calidad para hacer frente a las

oportunidades que plantea el cambio demográfico y emplear a la juventud competente y emprendedora.

La región se enfrenta ahora a un momento único. Además de tener la población joven más grande de su historia, más de 15 países tendrán elecciones presidenciales en los próximos dos años, lo que abre el terreno para impulsar cambios y colocar la problemática de la inclusión de los jóvenes, sus capacidades y oportunidades de emprendimiento al frente de la agenda política.



La transformación productiva de América Latina: el rol de la educación



Germán Ríos Méndez*

CAF Banco de Desarrollo de América Latina

América Latina debe emprender una transformación productiva que persiga la diversificación económica y el aumento de la productividad. La educación es una de las piedras angulares de este proceso, especialmente la formación en edades tempranas y la educación técnica y para el trabajo, que estimulen y provean habilidades a niños y adolescentes, y que les permitan integrarse exitosamente al sistema educativo y al mercado laboral. El reto no es sencillo.

Al analizar la historia económica reciente de América Latina los resultados son mixtos. Por una parte, se han obtenido ganancias muy importantes como la reducción de la pobreza, la creación de una nueva clase media y la consecución de mayor estabilidad macroeconómica. Por otra parte, Latinoamérica sigue dependiendo excesivamente de elementos externos para crecer, tales como los precios de las materias primas y los flujos de capitales extranjeros, por lo que su desempeño económico ha sido muy volátil. Esto lleva a plantear una revisión del modelo de desarrollo económico, donde se enfaticen aspectos microeconómicos, con la finalidad de aumentar la productividad, crear empleo y generar crecimiento sostenido, menos dependiente de elementos foráneos a la región.

* Director Corporativo de Asuntos Estratégicos de CAF Banco de Desarrollo de América Latina

Se cuenta con varias ventajas y activos. América Latina es rica en recursos naturales, a los que se les debe agregar mayor valor, y además cuenta con una población joven en edad de trabajar (lo que se conoce como bono demográfico). Después de varios periodos de profundas crisis económicas, como por ejemplo la llamada década perdida de los años 80, los responsables de las políticas públicas de la mayoría de los países aprendieron importantes lecciones. Hoy día el manejo macroeconómico no es un problema como lo fue en el pasado. Han surgido importantes empresas, las denominadas multilatinas, que se han convertido en referentes mundiales en varios sectores productivos. Todos estos factores son aprovechables en el diseño e implementación de una nueva agenda de desarrollo económico para Latinoamérica.

De lo que se trata es de pasar de lo macroeconómico a lo microeconómico preservando las ganancias obtenidas durante el periodo de auge de las materias primas y el financiamiento barato: reducción de la pobreza, una nueva clase media y mejores políticas macroeconómicas. Podemos resumir estas reformas en la transformación productiva de América Latina, o la modernización continua de sus estructuras productivas y el aumento de su productividad. Los principales objetivos son lograr una mayor diversificación económica, agregar valor a la producción de bienes y

servicios, aumentar el crecimiento potencial, y generar empleo de calidad, lo que a su vez contribuirá a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Algunos de los elementos de esta transformación productiva son cerrar la brecha en infraestructuras, fortalecer las instituciones, con especial énfasis en los marcos legales y regulatorios, y atraer inversión extranjera directa de calidad. Estas políticas públicas generarán las condiciones para crear cadenas de producción regionales que puedan integrarse a las cadenas de manufacturas globales. Uno de los elementos fundamentales de la transformación productiva es mejorar la calidad de la educación, especialmente si tomamos en cuenta que la región posee un capital humano joven y con potencial para aumentar su productividad.

Los desafíos de la educación en América Latina

A pesar de la impresionante reducción de la pobreza en los últimos 20 años, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso. Gran parte de esta situación se explica por las deficiencias del sistema educativo y de los mercados laborales. Por ejemplo, la diferencia de calidad

entre la educación ofrecida en escuelas privadas y públicas es considerable. De igual forma existen importantes brechas en la mayoría de los países entre lo que aprenden los niños de los entornos rurales y urbanos, y hay problemas de discriminación por género y etnicidad. Esta situación hace muy difícil la movilidad social, lo que posteriormente es perpetuado por los mercados laborales. La mayoría de los indicadores educativos de Latinoamérica muestran importantes avances en cobertura, pero no así en calidad e igualdad de oportunidades.

Debido a la heterogeneidad de los países de América Latina, es difícil generalizar sobre las políticas públicas de reformas de los sistemas educativos. Sin embargo, algunas recomendaciones parecieran aplicar a la mayoría de ellos. Es clave mejorar la calidad de la educación en la primera infancia (entre 0 y 5 años), prestar especial atención a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, revisar y actualizar los programas educativos, e introducir tecnologías de información y comunicación en las aulas. Una reforma crucial es adecuar la pertinencia de la educación técnica y para el trabajo, especialmente para adolescentes que pretenden incorporarse al mercado laboral. No menos importantes son mejorar las condiciones de vida de los docentes y proveerles con nuevas herramientas pedagógicas a través de formación y entrenamiento. El modelo de

educación superior debe revisarse y adaptarse a los requerimientos de los sectores público y privado.

Si bien todas las políticas de reforma educativa son importantes, de particular relevancia para Latinoamérica son la educación en edades tempranas y la educación técnica y para el trabajo. Varios estudios muestran que estimular a los niños en edades comprendidas entre los 0 y 5 años es clave debido a que en estas edades se crea una buena parte de las habilidades de aprendizaje y se prepara a los niños para las etapas educativas posteriores. Políticas públicas destinadas a proveer herramientas de formación a los infantes son fundamentales para romper con la perpetuación de la pobreza y la desigualdad que se transmite de padres a hijos a través del sistema educativo y el mercado laboral.

Un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, *Los Primeros Años: El Bienestar Infantil y el Papel de las Políticas Públicas*, muestra que los gobiernos latinoamericanos gastan menos recursos en la educación en la primera infancia que en otras etapas escolares. Pero no se trata solo de gastar más, sino de ofrecer soluciones de calidad. Las políticas públicas deben enfocarse en ofrecer programas de estimulación temprana en guarderías, concientizar a los padres de la importancia de las primeras etapas de la vida del niño, generar y difundir información sobre la calidad de los servicios existentes, llevar a cabo

programas de nutrición y lactancia materna, y capacitar a cuidadores y docentes. Las intervenciones deben focalizarse principalmente en mejorar la calidad de las interacciones entre los niños y de estos con los adultos.

Si bien todas las políticas de reforma educativa son importantes, de particular relevancia para Latinoamérica son la educación en edades tempranas y la educación técnica y para el trabajo.

Uno de los problemas que enfrenta mejorar las políticas públicas dirigidas a la primera infancia es la presencia de muchos actores en la provisión de los servicios. Entes públicos, en diferentes carteras y niveles de gobierno, y en algunos casos entidades privadas, son parte del sistema educativo que cubre a la primera infancia. Coordinar sus acciones exige un nivel de fortaleza institucional que en la mayoría de los países de la región no está presente. Por ello, es imperativo crear la arquitectura institucional para definir la estrategia y diseñar las políticas públicas en esta área. Además, los mecanismos de evaluación y retroalimentación de las acciones públicas son cruciales para el mejoramiento continuo de la gestión

de la educación en las primeras etapas de vida de los niños.

Otro de los problemas que enfrenta América Latina es la alta informalidad que caracteriza a sus mercados laborales. Adicionalmente, las empresas tienen grandes dificultades para contratar mano de obra cualificada. Los trabajadores de la región no cuentan con las habilidades demandadas por el sector privado y les cuesta adaptarse a las situaciones cambiantes que imponen la dinámica empresarial y de negocios, y la tecnología. Desde el punto de vista de políticas públicas, es necesaria una revisión profunda de la oferta de programas de educación profesional y técnica, para adaptarlos a los requerimientos de las compañías. Además, estos programas deben facilitar el tránsito de aquellos estudiantes de educación media que no irán a la universidad, pero que desean incorporarse al mercado laboral formal. El tipo de programas que deben impulsarse son aquellos de formación continua, que se adapten a los cambios tecnológicos, y que permitan a los trabajadores llevar con ellos sus conocimientos a diferentes sectores económicos.

En el *Reporte de Economía y Desarrollo 2016; Más Habilidades para el Trabajo y la Vida: Los Aportes de la Familia, la Escuela, el Entorno y el Mundo Laboral*, elaborado por CAF Banco de Desarrollo de América Latina, se afirma que adquirir habilidades contribuye a que los individuos puedan

acceder a empleos de mayor calidad y aumenten su productividad, mejoren su salud física y mental, se involucren activamente en instituciones de la sociedad civil, adquieran más años de escolaridad, y se sientan mejor con la vida que llevan. Además, si a los programas de adquisición y mejora de habilidades puede acceder la mayoría de la población, entonces puede reducirse la desigualdad de oportunidades. Otra de las conclusiones de esta publicación es que no solo en las instituciones educativas formales se pueden adquirir habilidades, sino que también la familia, el entorno y el mercado laboral juegan un papel fundamental en la provisión de las mismas. Esto plantea enormes retos para el diseño e implementación de políticas públicas, porque deben ser integrales, adaptarse a un ambiente cambiante y exigen coordinación para atender los distintos ámbitos donde se pueden adquirir habilidades.

Si a los programas de adquisición y mejora de habilidades puede acceder la mayoría de la población, entonces puede reducirse la desigualdad de oportunidades.

En el reporte *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo*, elaborado conjuntamente

por la OCDE, la CEPAL y la CAF, se destaca que las empresas que operan en el sector formal de la economía enfrentan serias dificultades para contratar mano de obra calificada. Esto pone de manifiesto la importancia de dotar a los trabajadores con capacidades generales y blandas que les permitan mayor adaptación en un mercado laboral dinámico y cambiante. En términos de políticas públicas, las intervenciones deben darse tanto en el sistema educativo formal, como en las instituciones responsables de la formación técnica. En esta área, es fundamental la coordinación entre el sector público y el privado, con el objetivo de adecuar la oferta de formación a las demandas de las empresas.

CAF Banco de Desarrollo de América Latina y su agenda educativa

Uno de los pilares de actuación de CAF Banco de Desarrollo de América Latina es apoyar a sus países miembros en el tránsito hacia un desarrollo sostenible. Para ello, CAF financia programas y proyectos que contribuyen a la transformación productiva. De particular importancia en la trayectoria de la institución ha sido su contribución a cerrar la brecha en infraestructuras. De hecho, hoy día CAF es una de las fuentes multilaterales de financiamiento más

importantes de la región. Un sector donde se encuentra actualmente trabajando es el educativo, principalmente en los aspectos claves mencionados previamente: educación en edades tempranas y habilidades para el trabajo.

En esta dirección, la agenda educativa de CAF persigue aumentar el acceso, con énfasis en los segmentos de la población con menos recursos. Uno de los aspectos cruciales para mejorar la calidad de la educación y la provisión de habilidades tiene que ver con el entorno en donde se llevan a cabo las actividades de formación, por ello, CAF apoya a sus accionistas en la construcción, expansión, rehabilitación, gestión y mejoramiento de la infraestructura educativa. En paralelo, se dota a las instituciones de formación con equipos y tecnología, y se contribuye a mejorar el ambiente de aprendizaje.

En el ámbito de la educación temprana, CAF realiza intervenciones integrales, con especial énfasis en la formación de docentes y directores, y en la promoción de la lectura en las primeras etapas educativas. Para llevar a cabo esta labor, la institución ha establecido alianzas estratégicas en la región y fuera de ella con la finalidad de promover mejores prácticas y compartir experiencias en materia de políticas públicas. Con respecto a las habilidades y competencias para el trabajo, CAF contribuye a través de programas

y proyectos de infraestructura y equipamiento (mejora del entorno), de tecnologías de información y comunicaciones, de fortalecimiento de la oferta de educación secundaria y postsecundaria, y de fomento al emprendimiento y a la innovación.

América Latina se encuentra en una encrucijada. No puede seguir permitiendo que su crecimiento sea generado principalmente por factores externos, que además ocasionan volatilidad y son perjudiciales para el desarrollo. Por el contrario, debe buscar fuentes de creación de riqueza domésticas, a través de una transformación productiva que persiga la diversificación económica y el aumento de la productividad. La educación es una de las piedras angulares de este proceso, especialmente la formación en edades tempranas y la educación técnica y para el trabajo, que estimulen y provean habilidades a niños y adolescentes, y que les permitan integrarse exitosamente al sistema educativo y al mercado laboral. El reto no es sencillo, y son políticas con efectos en el largo plazo; esto hace imperativo que sean prioritarias y pongamos todo el empeño para impulsarlas.

2

Los desafíos de la educación



Juventud y educación: los retos para alcanzar la secundaria



Daniela Trucco Horwitz*
CEPAL

Lograr que los jóvenes completen una educación secundaria gratuita, equitativa y de calidad es uno de los desafíos de América Latina. Pero para mejorar la calidad será necesario reforzar la transición del entorno escolar al laboral, abordar los ambientes de violencia y facilitar que la escuela tenga un papel activo en la formación de habilidades digitales.

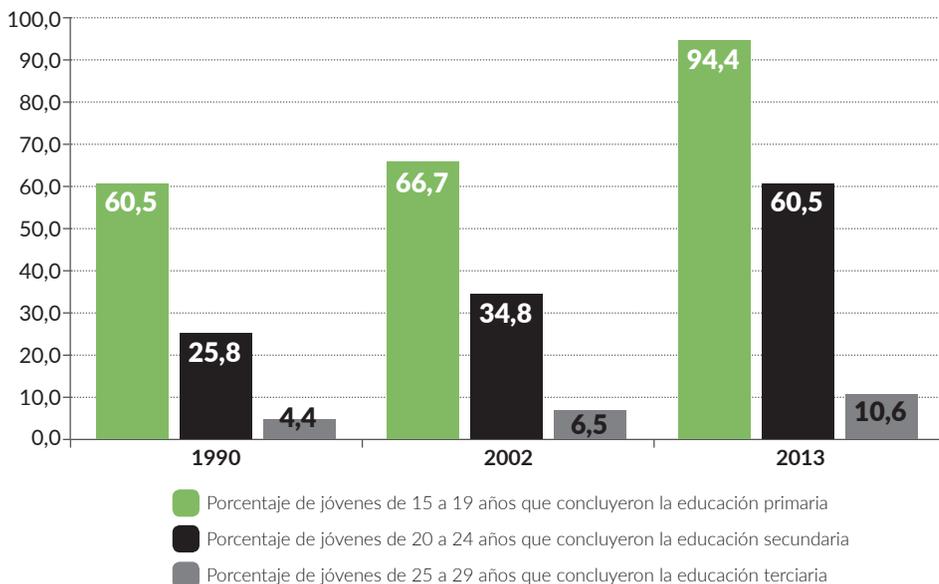
Una de las metas propuestas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es asegurar que niñas y niños completen una educación gratuita, equitativa y de calidad de nivel primario y secundario, que los lleve a alcanzar resultados educativos relevantes. Para la región de América Latina, uno de los grandes desafíos es alcanzar esta meta a nivel de enseñanza secundaria.

En las últimas dos décadas, la región mostró grandes avances en la cobertura y conclusión de la enseñanza escolar, alcanzando niveles casi universales en la primaria. El acceso a la secundaria también ha aumentado bastante, pero todavía persiste un desafío importante de retención. Además, el avance ha sido heterogéneo entre países y al interior de ellos. La educación superior sigue

* Oficial de Asuntos Sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

Gráfico 1

América Latina (18 países): Jóvenes de 15 a 29 años que concluyen la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario, 1990- 2013 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

siendo el cuello de botella, como muestra el gráfico 1.

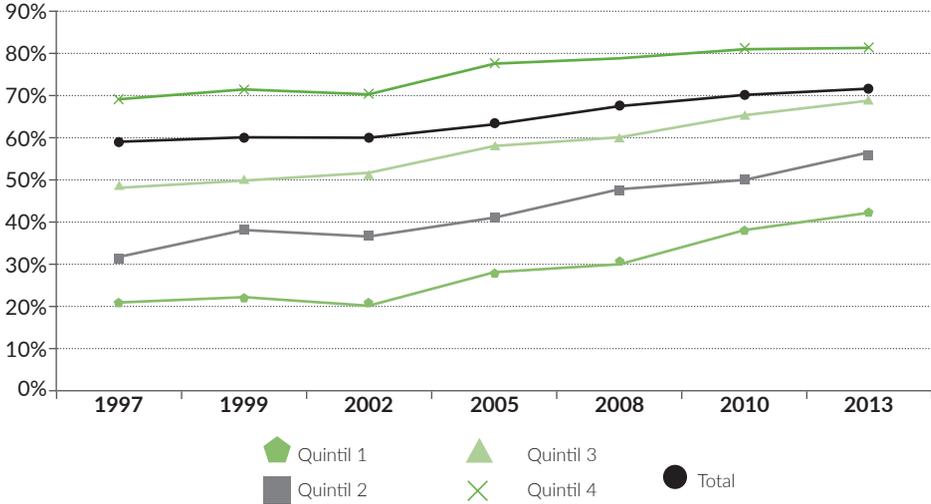
Más años de escolarización permiten mejores oportunidades laborales y habilitan para una participación más plena en sociedades democráticas. La CEPAL ha planteado que se requieren al menos 12 años para aumentar la probabilidad de superar la pobreza, y 13 años para superar el promedio de ingresos a nivel regional (*Panorama Social de América Latina 2010*, CEPAL). En promedio, un 60% de jóvenes de 20 a 24 años ha concluido la secundaria, pero varía entre niveles casi universales en países como Chile y el Perú, y niveles

de conclusión muy bajos en países centroamericanos.

Aunque todavía hay un núcleo importante de jóvenes excluidos, especialmente de los grupos de la población de menores ingresos, la brecha de conclusión del nivel de enseñanza secundaria ha disminuido. El gráfico 2 muestra los niveles de conclusión de este nivel educativo en la población de 20 a 24 años, por quintiles de ingresos en relación con el nivel de logro de la población del quintil más rico (quintil V). Desde el año 1997 a 2013 se puede ver cómo la proporción de población de cada uno de los quintiles se ha ido

Gráfico 2

América Latina (18 países): Brecha de conclusión de la educación secundaria entre la población de 20 a 24 años por quintiles de ingreso, 1997-2013 (En porcentajes del logro educativo del quintil V)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La brecha de conclusión se define como la proporción de personas de cada quintil que culminan el nivel secundario de educación, en relación con la proporción de personas que culminan ese nivel en el quintil de mayores ingresos (quintil V). Totales nacionales en promedios simples.

acercando al nivel de conclusión de los jóvenes del quintil V. La brecha entre quintiles extremos ha variado en 20 puntos porcentuales: el porcentaje de jóvenes del quintil más pobre (quintil I) que concluye este nivel de enseñanza pasó desde un 22% de la observada en el quintil de mayores ingresos (quintil V) en 1997 a un 42% en 2013.

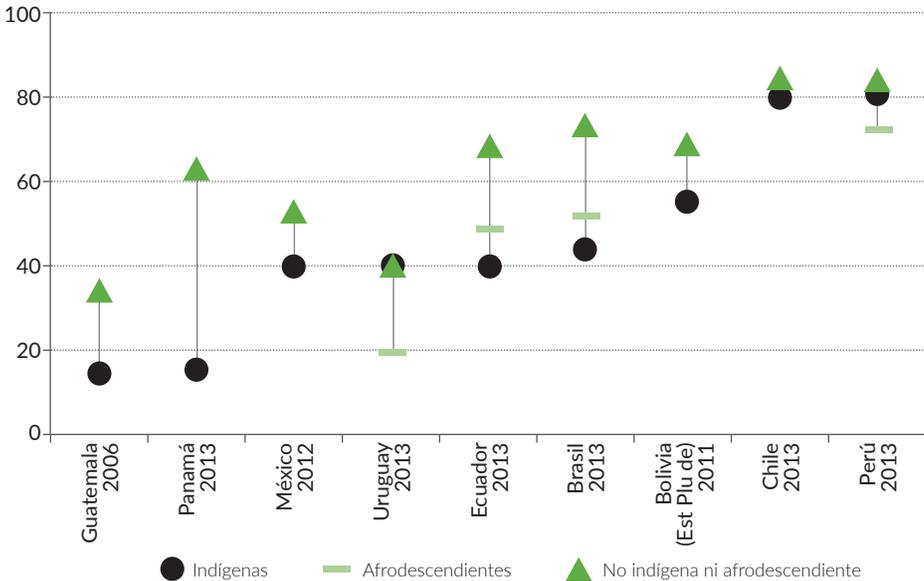
A pesar de estos importantes avances, solo un tercio de la población de menores ingresos termina la enseñanza secundaria; en 2013, un 34% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil I culminaba este nivel de educación para el promedio de países de la región. Como ya se mencionó,

este nivel es considerado el mínimo de educación para romper con los ciclos de transmisión intergeneracional de la pobreza y ampliar las oportunidades de acceso a un trabajo decente.

Las desigualdades socioeconómicas se agudizan cuando se combinan con otros factores de discriminación y postergación, como la ruralidad y el origen étnico o racial, y el sexo. La estratificación y desigualdad étnica y racial se reproduce en los sistemas educativos. En todos los países que cuentan con información estadística, el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años indígenas y afrodescendientes que han concluido

Gráfico 3

América Latina (países seleccionados): Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa, según condición étnica y racial (alrededor de 2013)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

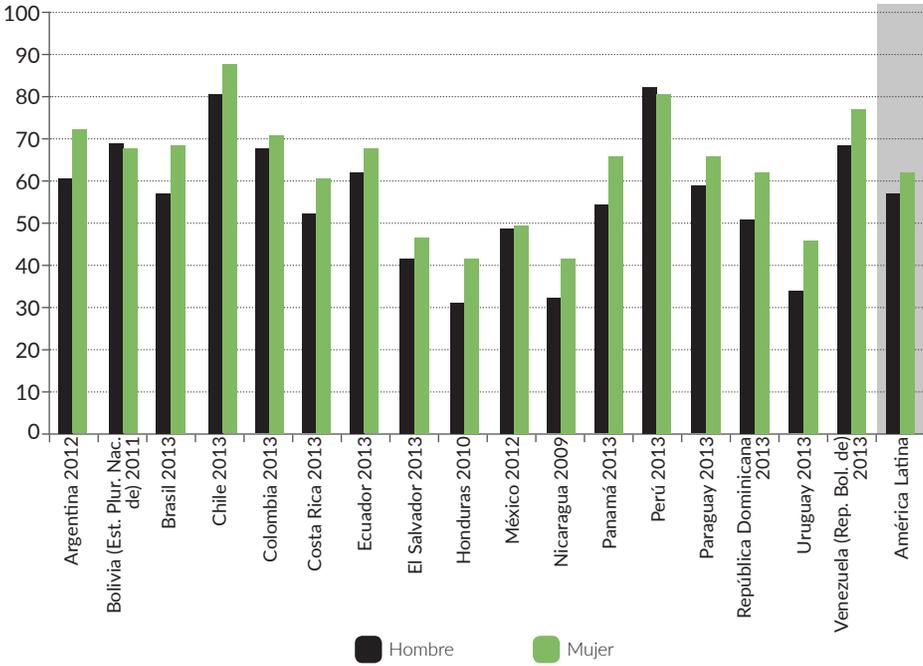
la secundaria es significativamente inferior al de jóvenes no indígenas ni afrodescendientes (a excepción del caso chileno donde los niveles de cobertura son más altos y las diferencias entre la población indígena y la no indígena es menos acentuada). En algunos casos, como el de los jóvenes indígenas de Guatemala y Panamá, esta cifra es inferior al 20%, igual que para los afrodescendientes en el Uruguay (véase gráfico 3).

Los motivos por los cuales las y los adolescentes y jóvenes desertan de la escuela son muchos e incluyen presiones económicas familiares, son distintos para varones y mujeres y

para las poblaciones de diferentes territorios. Además, entre los países de la región los porcentajes de cobertura y retención de jóvenes en la enseñanza secundaria varían bastante. Hay casos donde los países tienen cobertura amplia y la deserción está concentrada en núcleos duros de pobreza más estructural, mientras que en otros países existen dificultades geográficas; es decir, la oferta educativa se concentra más en zonas urbanas y los chicos y chicas tienen que desplazarse para seguir estudiando. En muchos países, la secundaria ha sido establecida como obligatoria solo recientemente y la oferta del Estado aún no es amplia.

Gráfico 4

América Latina (17 países): Jóvenes de 20 a 24 años que concluyen la educación secundaria, según país y sexo, alrededor de 2013 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, en Observatorio de juventud para América Latina y el Caribe – JUVeLAC (<http://dds.cepal.org/juvelac>)

Nota: América Latina es el promedio simple de los valores de los 17 países en el gráfico.

Los países de Centroamérica (con excepción de Costa Rica) tienen desafíos mucho más importantes de cobertura que los del resto de la región y, por lo mismo, el foco está en alcanzar al menos la cobertura de la baja secundaria (véase gráfico 4). En general, las niñas están cursando más años de educación que sus pares varones, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y del Perú. Lo mismo ocurre en la enseñanza superior. La paradoja es, no obstante, que esos mayores logros educativos todavía no se traducen en transiciones

al mercado laboral en condiciones equivalentes a la población masculina.

A medida que se avanza en la cobertura del nivel de enseñanza secundaria, los problemas de retención que enfrentan los países son más complejos de resolver. La escuela, especialmente a nivel de enseñanza secundaria, tuvo en su origen un carácter opcional y selectivo, de formación de élites. La apertura del espacio escolar hacia grandes diversidades socioculturales genera una tensión con la tradición cultural

de competencia y discriminación que dificulta la tolerancia hacia las diferencias y la convivencia al interior de los establecimientos educativos. Los docentes de la secundaria muchas veces no están preparados para formar a poblaciones juveniles que son primera generación en alcanzar este nivel educativo y que, por lo tanto, tienen menos recursos y apoyos familiares (de bagaje sociocultural) para mantenerse en un sistema de educación más especializada y competitiva. Cuando el sistema educativo no ofrece condiciones adecuadas para mantener a las y los adolescentes estudiando, contribuye a potenciar los factores de riesgo. La escuela es particularmente compleja cuando se le asocia con un ambiente de violencia, un manejo inadecuado de los conflictos y procesos de discriminación.

Que nadie quede atrás: sin enseñanza secundaria

Uno de los focos relevantes a trabajar en la región de América Latina debiera ser conocer qué ocurre con aquellos que se van quedando atrás y se caen del sistema antes de terminar la secundaria. Aproximadamente un 20% de los adolescentes se encuentra en esta situación. Entre los desafíos importantes está asegurar el acceso: eso quiere decir que es necesario ampliar la oferta pública de educación secundaria, especialmente considerando la población rural en

países con menor cobertura. Hay que invertir en más y mejor infraestructura e incluir consideraciones de apoyos a las familias; transferencias monetarias y de otro tipo, como alimentación, útiles escolares y transporte, entre otros. Sin embargo, las necesidades económicas que motivan la deserción aluden a factores más estructurales que desbordan al sistema educativo y debiesen ser atendidos complementariamente por otros sectores de la política social. Algunas propuestas de estrategias de políticas clave para avanzar en el camino de la universalización de una secundaria de calidad asumen este piso básico y avanzan en áreas críticas para los y las adolescentes.

Es necesario ampliar la oferta pública de educación secundaria, especialmente considerando la población rural en países con menor cobertura.

En los estudios realizados en la CEPAL se han identificado algunos grupos que necesitan atención especial, particularmente al analizar con perspectiva de género. Las madres y las adolescentes embarazadas son un grupo de alta deserción en nuestra región. A pesar de que muchos de los países cuentan con legislación específica para eliminar la

discriminación y facilitar la continuación de los estudios, hay mucho por hacer en ese sentido.

En las dos últimas décadas, América Latina ha avanzado en la creación de condiciones institucionales que permiten la continuidad de la educación de las adolescentes que se encuentran en esta situación. Existe un conjunto de leyes que garantizan de manera explícita el derecho a la educación y la continuidad del ciclo educativo de las adolescentes embarazadas o madres. Algunas buscan neutralizar los mecanismos de exclusión escolar y las prácticas discriminatorias. Otro grupo de leyes prohíbe la imposición de medidas disciplinarias correctivas en instituciones educativas. Hay unas que establecen un régimen de excepción o un sistema diferenciado flexible. Y también hay países que promueven políticas y programas que apoyan a las adolescentes para que finalicen su ciclo educativo¹.

Desde la escuela es necesario incluir estrategias de educación sexual y reproductiva y de prevención del embarazo adolescente, así como políticas y programas que favorezcan la continuidad de los estudios durante la maternidad. Pero también se requieren estrategias para incorporar un enfoque de igualdad de género que involucre a los varones en su

responsabilidad en el proceso de crianza. Nuevamente, el sesgo en la carga del cuidado sobre las niñas y adolescentes (así como de las mujeres en general) es un tema que desborda al sistema educativo y debiera complementarse con otras estrategias de apoyo de la política pública.

Otro eje de exclusión es la mala calidad y falta de sentido de la enseñanza

Otro eje central a abordar en la secundaria tiene relación con la calidad y el sentido de la enseñanza para los jóvenes. Un grupo importante de adolescentes fuera de la escuela declara falta de interés por estudiar (Rico y Trucco, 2014). No se trata solo de avanzar en años de educación, sino de lo que se aprende en ese trayecto. La medición de la calidad es un tema controvertido. Las pruebas estandarizadas son un modo restringido de monitorear los resultados de aprendizajes, pero sirven como termómetro y en general muestran amplios déficits de competencias básicas en los estudiantes de la región. Pero la calidad, entendida en un sentido amplio, requiere de múltiples estrategias para mejorarla, incluyendo el trabajo con docentes, estudiantes, directivos y la comunidad educativa en general.

1. Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), "Adolescentes: Derecho a la educación y al bienestar futuro", serie Políticas Sociales, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, CEPAL y UNICEF. [en línea], http://www.unicef.org/lac/Adolescentes_derecho_educacion_bienestar_futuro.pdf.

Algunas líneas de trabajo estratégicas para reforzar la calidad del nivel secundario son las que paso a describir a continuación.

Reforzar la transición de la educación al trabajo: fortalecer la oferta técnica profesional

Aunque en la mayoría de los países el ciclo inferior de educación secundaria es obligatorio, la ausencia, mala calidad o inadecuación de la oferta educativa, el rezago escolar y las necesidades de incorporarse al mundo del trabajo son factores que atentan contra la retención escolar de las y los adolescentes de más bajos ingresos. Esta situación es aún más pronunciada en las brechas de conclusión del ciclo superior de la secundaria. En este ciclo se desarrollan competencias más especializadas, normalmente orientadas a la incorporación a la educación superior y, con menor frecuencia, con miras al ingreso directo al mercado de trabajo. Para las y los jóvenes provenientes de sectores de menores ingresos, esta falta de pertinencia y relevancia de los contenidos educativos con relación a su realidad socioeconómica actúa como un desincentivo adicional para concluir la secundaria (*Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, CEPAL/OIJ, 2008). En este contexto se vuelve relevante apoyar y fortalecer el sistema de educación técnica que ha estado en general fuera del debate

de la educación de los últimos años. La inclusión social de jóvenes de sectores sociales desfavorecidos depende en parte importante de la calidad y relevancia de este tipo de educación.

Esta educación se caracteriza por su amplia diversidad entre países, en contraste con la formación académica cuya oferta en general está bien estructurada y es más homogénea. Si bien históricamente se ha concebido la educación técnica como un camino que conduce al mundo del trabajo, en tanto el ciclo de educación general lo hace a la educación superior, esta distinción ha tendido a diluirse. En los últimos años se ha reconocido ampliamente la importancia de una formación general que permita la continuidad de estudios superiores para los estudiantes de la vía técnica, así como también la necesidad de formar para la empleabilidad a los que se unen a la vertiente académica o general, puesto que muchos de ellos no completan estudios terciarios. Por lo tanto, adquiere relevancia el articular los diversos sistemas de oferta educativa (general vs. técnica), así como los diferentes niveles (secundaria, superior e incluso programas de formación para el trabajo). Para seguir incrementando las oportunidades educativas de la juventud en la región, es necesario reconocer la diversidad de trayectorias y ofrecer la oportunidad de continuar los estudios de manera flexible, con salidas intermedias certificadas que no impidan el retorno².

2. Espejo, Andrés y Ernesto Espíndola (2015), "La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo". En: Trucco y Ullmann eds. (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL N°137 (LC/G.2647-P), Santiago. [en línea], <http://www.cepal.org/es/publicaciones/juventud-realidades-retos-un-desarrollo-igualdad>

Es muy relevante también abordar el fortalecimiento de las modalidades de educación técnica y profesional desde una perspectiva de género. Los estudios indican que la mayor parte de las mujeres se especializa en áreas que son peor remuneradas y que tienden a prolongar sesgos de género: servicios, confección y tareas sociales. En contraposición, los hombres escogen mayoritariamente aquellas especialidades correspondientes a los sectores económicos mejor evaluados y asociadas tradicionalmente a ocupaciones masculinas: minería, metalmecánica, electricidad, construcción, marítimo y maderería.

Abordar los ambientes de violencia y formar en la resolución pacífica de conflictos

La violencia en la escuela es otro eje fundamental a trabajar con la intención de mejorar los procesos de enseñanza, ya que afecta las oportunidades de aprendizaje y es uno de los factores expulsivos de la secundaria. Este tema es muy complejo y transversal a todos los países y grupos sociales. Para ello, hay que entenderlo de manera multidimensional. Los jóvenes se enfrentan a múltiples espacios de violencia en sus contextos vitales. La que enfrentan en el contexto escolar, que se ha destacado más en los medios de comunicación, son las burlas entre pares o el denominado *bullying*. Pero las violencias son de distintos tipos y tienen que ver con

las relaciones con otros actores de la comunidad escolar, pues también se da entre las personas adultas a cargo y los jóvenes, en ambas direcciones.

Al mismo tiempo, la escuela es una de las fuentes primarias para prevenir la violencia, que puede tener su origen en los hogares o esferas más íntimas, como es el caso de violencia intrafamiliar. Hay que trabajar con la comunidad escolar porque se espera que la escuela sea tanto un refugio de convivencia sana y protegida para los estudiantes, como una fuente de modelos para la resolución de conflictos de manera pacífica. La mejor manera de abordarlo es a partir de su inclusión formal en las mallas curriculares, con contenidos sobre formación cívica o ciudadana, pero también a partir del modelamiento de prácticas al interior de la institución educativa.

América Latina es una región donde histórica y culturalmente la resolución violenta de los conflictos ha sido tolerada. Transformar esos valores es importante y muy difícil. Existen estrategias en las escuelas que han funcionado en el nivel micro y que trabajan con los propios estudiantes como mediadores de conflictos entre pares. Otro aspecto clave es contar con la institucionalidad más macro, como una legislación que permita garantizar la protección de las comunidades estudiantiles y a la cual se pueda recurrir en casos de que la violencia venga de la propia

escuela. Es necesario tener en cuenta que muchas de las relaciones violentas se vinculan con una base profunda de discriminación y de intolerancia hacia un otro diferente. La participación de los y las estudiantes y de las familias, de la comunidad escolar en su conjunto, es vital en la formulación de consensos sobre códigos de convivencia internos de la organización escolar.

En algunos países la violencia del entorno de las escuelas es muy fuerte y la situación se vuelve inmanejable; por ejemplo, cuando las pandillas extorsionan a los estudiantes y los obligan a cometer conductas ilegales o criminales o la pandilla entra a la escuela. Esos casos requieren otro tipo de intervención porque a la escuela no se le puede cargar toda la responsabilidad de situaciones que son estructuralmente avasalladoras.

La escuela tiene que asumir un rol activo en la formación de habilidades digitales

Un tercer eje transversal asociado de manera importante con la calidad de la educación tiene que ver con el contexto digital de la sociedad actual. En muchos países de la región el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y de Internet es cada vez más masivo, especialmente

entre los más jóvenes. Este contexto en que viven los niños, niñas y jóvenes inevitablemente ha transformado, tanto positiva como negativamente, algunos elementos clave que afectan a su proceso de desarrollo.

La complejidad de estos nuevos entornos de aprendizaje exige que el sistema educativo adquiera un rol más allá de lo puramente técnico.

El aumento de la cantidad y disponibilidad de información desafía y modifica las formas de aprender, así como las habilidades que hay que ir desarrollando para aprender mejor. También transforma las maneras de relacionarse, pues permite acceder a gran cantidad de personas en forma abierta o anónima, así como comunicarse de manera inmediata, establecer comunidades virtuales y permitir el archivado automático de la interacción social, entre otras. Otro elemento es que abre canales de participación antes inexistentes; se ha visto de qué manera Internet y las redes sociales han jugado un rol importante en muchos de los movimientos sociales, estudiantiles y juveniles en la región y el mundo³.

3. Pavez, María Isabel (2014), "Los derechos de la infancia en la era de Internet: América Latina y las nuevas tecnologías". Serie de Políticas Sociales N°210 (LC/L.3894), Santiago. CEPAL y UNICEF. [en línea], <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37049-los-derechos-de-la-infancia-en-la-era-de-internet-america-latina-y-las-nuevas>

Estas transformaciones abren oportunidades y también presentan riesgos en las vivencias de la infancia, adolescencia y juventud. La complejidad de estos nuevos entornos de aprendizaje exige que el sistema educativo adquiera un rol más allá de lo puramente técnico. La mera introducción del equipamiento no garantiza su real aprovechamiento. La escuela sin duda está cumpliendo un rol como puerta de entrada a un acceso más equitativo a las TIC. Pero debe desplazarse también hacia constituirse en un espacio donde se entregan habilidades técnicas que permitan la explotación de estas tecnologías en todo su potencial, reconociendo su valor motivador en los procesos educativos de adolescentes y jóvenes. También tiene un rol clave en la entrega de herramientas para aprovechar las TIC más allá de lo académico, por ejemplo, la orientación en las formas de comunicación y sociabilidad. Esto último, muy asociado con los temas de violencia y respeto. El sistema educativo tiene responsabilidad en

orientar a las nuevas generaciones y entregar pautas de conductas que permitan disminuir riesgos y aumentar las ventajas del uso de las TIC.

A pesar de los amplios avances en la última década en términos de garantías de cobertura y acceso a la educación, la región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Hoy en día, el abordaje del tema educacional es mucho más complejo que hasta hace unas décadas. En un mundo globalizado se suman elementos como los referidos a la importancia de los avances en materia de tecnologías e información, donde los límites de la información y el conocimiento son cada vez más amplios y difusos. Abordar la calidad de la educación secundaria es imprescindible para hacerla más atractiva y aumentar la retención. Las líneas de política expuestas —no exhaustivas— proponen algunas áreas a trabajar con ese objetivo.



Desafíos de la educación para una agenda emancipatoria: reflexiones desde el entorno iberoamericano



Martín Hopenhayn*
Consultor independiente

En Iberoamérica se le pide a la educación que promueva igualdad de oportunidades, forme capital humano para la sociedad del conocimiento, pivote el desarrollo cultural y forje cultura cívica y ciudadanos modernos. Tantas expectativas generan también tensiones. En ese marco, ¿cuáles son los pilares de una agenda emancipatoria de la educación hoy en la región?

Tensiones y contradicciones

En el imaginario del desarrollo iberoamericano la educación ocupa un lugar protagónico. Se espera de ella que promueva tanto los recursos humanos requeridos para la transformación productiva como la igualdad de oportunidades por vía de la incorporación masiva de jóvenes más educados en un mundo laboral que premia el conocimiento y las destrezas adquiridas. También se espera que sea eje estratégico de la cohesión social al socializar a las nuevas generaciones en cultura cívica y ciudadana, y difundir capacidades para la autonomía y la movilidad social. En esto abunda la literatura y el análisis comparativo, al punto que la región suele mirar, en busca

* Consultor independiente y ex Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

de inspiración o para contrastar sus propios rezagos, casos exitosos en otras regiones en que la educación sí ha sido resorte central para promover el cambio estructural en la esfera productiva con la reducción de brechas sociales, sobre todo en la órbita escandinava y más recientemente en el sudeste asiático.

Pensada como instrumento de unificación cultural en Estados-naciones dispersos y desorganizados, la educación cargó con el desafío de llevar a todos los rincones del país valores comunes, una lengua compartida y un sentido de pertenencia nacional.

No es, pues, casual que en América Latina la CEPAL haya lanzado hace ya dos décadas y media un texto emblemático que recogió esta visión bajo el nombre “Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad”; y la catapultó al escenario ampliado del debate internacional, la educación como principal bisagra para un desarrollo capaz de llenar el “casillero vacío” de la modernización en la región, a saber, el que armoniza crecimiento económico

y equidad. Desde entonces tal debate no se detiene, atraviesa políticas públicas, plataformas electorales, foros globales y regionales, e inunda páginas y pantallas con inagotables análisis, casuística, simulaciones y proyecciones.

Este lugar central asignado a la educación en el progreso social no es nuevo. Ya los sofistas en el siglo V y IV a. C. de la Grecia Clásica le adjudicaron al conocimiento y a la formación un rol clave en el ordenamiento de la polis y en el cultivo moral de sus individuos. La Ilustración Francesa, con su vocación cosmopolita, vio en la educación la herramienta de difusión de las luces, de formación de ciudadanos y forja de un humanismo moderno. Un siglo más tarde, en etapas tempranas de la era republicana en las naciones de América Latina, la educación también fue una niña mimada de la política en tanto dispositivo de construcción y difusión del *ethos* nacional.

Pensada como instrumento de unificación cultural en Estados-naciones dispersos y desorganizados, la educación cargó con el desafío de llevar a todos los rincones del país valores comunes, una lengua compartida y un sentido de pertenencia nacional. Sería, ella, la palanca “civilizatoria” para la promoción de una sensibilidad republicana y de cultura letrada, y finalmente en el disciplinamiento de conductas y destrezas de las personas para

incorporarlas a la vida ciudadana, al trabajo asalariado y a la responsabilidad cívica. Más tarde, con el auge de movimientos y liderazgos populares a lo largo del siglo XX, se quiso hacer de la educación la palanca de concientización para la lucha de los pueblos en procura de justicia social e igualdad de derechos. Nuevamente fue allí invocada su centralidad, esta vez como enclave para forjar conciencia crítica y herramientas que sirvieran para disputar el poder y la orientación del desarrollo. El caso más claro fue el paradigma de la educación popular del cual Paulo Freire es figura emblemática, y que inspiró por décadas las prácticas de “pedagogía emancipatoria” en muchos países de la región.

Estos roles y expectativas se suman y acumulan hasta hoy. Por lo mismo, al sistema de educación se le pide mucho: unificación cultural, semilla del progreso, base del capital humano, difusora de la modernidad, forjadora de ciudadanía, catapulta de la conciencia crítica y promotora de la igualdad de oportunidades. Los resultados, claro está, son una pálida sombra de esas expectativas. Pero ello no es razón para resignarnos a horizontes modestos. Más bien desafía a entender que la educación siempre será concebida por múltiples actores en un entramado de pulsiones y proyecciones donde se procura conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos, racionalidad de medios y de fines, valores universales y atención a las

identidades culturales, promoción de la igualdad y respeto a la diferencia, preparación para el empleo y para la autonomía del sujeto.

Tres tensiones

Semejante multifuncionalidad también implica contradicciones y conflictos. Si uno presta atención al magma de debates e investigaciones en Iberoamérica, puede extrapolar al menos tres tensiones evidentes en torno al sentido, los contenidos y las formas de la educación. Vale la pena esbozar aquí sus trazos gruesos.

La primera tensión, y que en América Latina cobra especial virulencia, es la segmentación de los sistemas educacionales y las agudas brechas en logros dentro de ellos. Si hasta mediados del siglo XX la brecha principal en la región era la que separaba a quienes estaban dentro y fuera de la escuela, de allí en adelante la cobertura universal del ingreso al sistema trasladó esa brecha al interior del sistema mismo. Esta desigualdad se nutre de mediciones año a año que arrojan tendencias claras: más escolaridad agregada, más años de educación en promedio para las nuevas generaciones, y brecha sostenida en logros y en aprendizajes efectivos según niveles de ingresos, localización geográfica y etnia. La persistencia de estas brechas traiciona el espíritu igualitario e inclusivo que inspira el proyecto educativo.

Se espera que la educación sea el lugar de la convergencia en un espacio común para todos los niños y adolescentes, y que en la trayectoria a lo largo de ese espacio se desmonten las desigualdades de origen en términos de aprendizajes, capital cultural y capacidades para la vida. Esta es la idea que los hechos contradicen con la segmentación de logros y aprendizajes. Además, con la universalización de la educación se hicieron evidentes los problemas de calidad de la oferta que, reflejados en las pruebas y mediciones, muestran una enorme deuda pendiente en cómo se educa, cuánto se educa, para qué se educa y hasta dónde se revierten las brechas de origen. Respecto de esto último la evidencia muestra que la educación, si bien ha contribuido más que cualquier otro mecanismo a la movilidad social, sigue reproduciendo la desigualdad de una generación a la siguiente. Baste ver, para ello, cómo se eslabonan las brechas en escolaridad con las posteriores brechas en inserción laboral según logros en la educación formal. Sea porque las condiciones culturales de origen marcan distancias infranqueables y refuerzan brechas de aprendizaje; sea por la segregación territorial que reproduce brechas en la calidad de la enseñanza y en la socialización entre pares; sea porque la distancia entre educación pública y privada refleja y perpetúa brechas sociales entre una generación y la siguiente. Sobre esto último los datos estadísticos abundan y son más que elocuentes.

La segunda tensión alude a la transmisión uniforme de saberes en sociedades multiétnicas y de amplia diversidad cultural. Esta vocación universalista tan cara a la tradición iluminista es cada vez más cuestionada por distintos grupos. Se impugna allí al sistema acusándolo de dispositivo de dominación cultural. El debate del postcolonialismo en las ciencias sociales y el discurso de los movimientos indígenas concurren en esta interpelación crítica. Esto no es casual: en América Latina la diversidad étnica y de identidades culturales colectivas es enorme y en las últimas tres décadas ha adquirido voz y visibilidad políticas. Desde esa diversidad se argumenta que la educación ha sido cómplice de una modernidad que jerarquiza y discrimina las distintas identidades colectivas y sus formas de ver el mundo.

Desde esta mirada los sistemas educativos son tildados de reduccionistas y eurocéntricos. Este reclamo surge desde los pueblos indígenas pero también desde los movimientos de género que impugnan el sesgo etnocéntrico, y sobre todo patriarcal, a las prácticas y estereotipos que pueblan los procesos de aprendizaje. Recurre allí el dedo acusador sobre contenidos y prácticas educativas que encarnan formas veladas o explícitas de discriminación del otro —ese otro definido por género, sexo, etnia, raza, condición o lugar de origen—.

En contraste, educar conforme a los procesos y contextos culturales nos devuelve a algunas de las premisas del paradigma de la pedagogía crítica de los años 60 y 70 del siglo pasado, en el sentido de acercar la educación a las realidades socioculturales de los educandos y a una perspectiva crítico-transformadora de la realidad que viven los mismos.

La educación, si bien ha contribuido más que cualquier otro mecanismo a la movilidad social, sigue reproduciendo la desigualdad de una generación a la siguiente.

La tercera tensión se produce entre una educación que procura centrarse en la formación de capital humano y la crítica que la acusa de productivista y unidimensional. Desde la filosofía y psicología del sujeto, así como desde las teorías más comprensivas de la educación, se arguye que en su lógica eficientista y en sus procedimientos de evaluación de resultados, la educación imperante niega la integralidad de lo humano y desconoce la importancia de la formación afectiva y de la dimensión expresiva del educando. Ya en los años 60 del siglo pasado, en gran parte de Europa y también en Estados Unidos se cuestionó la

matriz disciplinaria y autoritaria de la educación, lo cual llevó a repensar las rutinas educativas y los currículos de enseñanza. Las transformaciones no fueron altisonantes pero sí profundas.

En Iberoamérica, en cambio, ha sido más lenta la permeabilidad de las rutinas educativas a esta visión del educando como sujeto pleno. Sea porque las instituciones educativas son más refractarias a cambios en los modelos de autoridad, o porque la enseñanza tiene menos holgura para renovar sus métodos y paradigmas, lo cierto es que hoy la escuela es blanco de críticas en este sentido. Los alumnos reaccionan también, y la juventud en la región confronta día a día las formas de enseñar y los patrones de relación entre actores en la institución escolar. El descrédito lleva a una verdadera crisis de legitimidad en el sistema. Cobra mayor sonoridad la crítica al modelo competitivo y productivista. Resalta la tensión entre funciones más instrumentales de la educación, como es el disciplinamiento para el mundo productivo, y funciones más propias del desarrollo del sujeto, como es su espacio de autorealización y sus necesidades de reconocimiento. Resaltan, también, el desencuentro entre la educación basada en la memoria y los nuevos aprendizajes instantáneos y sincrónicos; el desencuentro entre la cultura letrada y la de soportes múltiples y cruzados; el desencuentro entre la educación frontal y vertical, y las dinámicas de

aprendizaje colectivo y horizontal; y el desencuentro entre saberes segmentados en disciplinas estancas y nuevas formas transversales de conocimiento. En este marco se reprocha al modelo educativo ser refractario a las aspiraciones a autonomía de los y las adolescentes, y a la genuina necesidad de que el conocimiento le “haga sentido” al educando desde su lugar en el mundo.

La crítica a la institución escolar se formula, en este caso, como crítica a un modelamiento que trata a las personas en una lógica insumo-producto o de estandarización de comportamientos. En este enfoque crítico se entiende la educación como un fin en sí mismo y como proceso para humanizar el mundo, preparar sujetos responsables y autorrealizados, y comprender críticamente el entorno. Cara tradición de la modernidad en que las palabras claves son autonomía, emancipación, valores, aprendizajes significativos, producción de sentido.

Revisitando la agenda emancipatoria en la educación

Las tensiones recién planteadas van a la médula de lo que llamaré aquí la *agenda emancipatoria de la educación*. ¿Cómo podemos definir esa agenda tan cara a la modernidad, cuáles son sus nuevos trazos?

Pensemos que a dicha emancipación se le adscriben contenidos éticos, políticos, expresivos y del ámbito de la subjetividad. Destacan como componentes de su agenda: la universalización de los derechos humanos (civiles, políticos, sociales, culturales) y la plena titularidad de los mismos; la mayor igualdad social y acceso universal al bienestar y al desarrollo de capacidades; la expansión de canales de participación política y consagración de la dialéctica del reconocimiento; la apertura de espacios comunicacionales para la plena expresión y respeto a la diversidad; y la sinergia entre la voluntad de individuación, por una parte, y el fomento al sentido de pertenencia a una comunidad ampliada, por la otra.

Estos pilares de la agenda emancipatoria no están en el centro de los debates sobre reformas educacionales en América Latina. Y encuentran mayor protagonismo en las redes y los movimientos sociales, en las cumbres internacionales, en la apropiación por las nuevas generaciones de las nuevas tecnologías de información y comunicación, en la producción académica y en cambios culturales que acontecen con relativa independencia del sistema educacional. La educación, más preocupada por no perder el tren en conocimientos relevantes para nuevos paradigmas productivos y organizacionales, lo pierde sin saberlo en estos otros ámbitos.

Para que una agenda emancipatoria penetre en el sistema educativo y en la institución-escuela no basta con tener una hora semanal de educación cívica o filosofía al final de la educación secundaria. La agenda emancipatoria es transversal al conocimiento y a las prácticas instituidas en los espacios de formación, y debe por tanto permear la relación entre actores del sistema (directivos, profesores, alumnos), inspirar las formas de aprender y transmitir información y conocimiento, encarnar en proyectos educativos que expliciten esta vocación y le concedan el protagonismo y *aggiornamento* que se merece. En este *aggiornamento* son claves los cambios culturales. Éstos no solo nos acompañan, sino que nos atraviesan. Subvierten las categorías de tiempo y espacio, diversifican los canales de información y conocimiento, cuestionan la pertinencia del conocimiento acumulado para manejarse en nuevos modelos organizacionales, permutan las jerarquías del texto y de la imagen, cambian los criterios que determinan vigencia y anacronismo, importancia e irrelevancia.

Sobre esto hay poco en la agenda de las reformas en la región. Recurren invocaciones referidas al “currículo oculto”, a las brechas entre cultura escolar y cultura juvenil, a la formación en ciudadanía y la importancia de la “educación para la vida”. Pero suelen confinarse a declaraciones de buena intención. Y no es de extrañar que

así sea: porque si se han de tomar en serio, estas propuestas requieren cambios radicales. No tanto los que se resuelven con recursos financieros y provisión de infraestructura, sino de mentalidades y prácticas sedimentadas. Es, probablemente, el ámbito más elusivo en la política educacional porque nadie sabe muy bien por dónde empezar.

La agenda emancipatoria es transversal al conocimiento y a las prácticas instituidas en los espacios de formación.

Una educación emancipatoria tiene por objetivo central infundir autonomía en los educandos. El sentido último de la transmisión de conocimientos es el célebre mandato de Kant: “Atrévete a ser libre”. Pero también lo es el ser ciudadano responsable y solidario. La educación debe, pues, entenderse como un sistema de transmisión organizada de información, conocimientos y modelos ético-prácticos para potenciar, en los educandos, sus capacidades para llevar a cabo proyectos de vida deseados y, al mismo tiempo, constituirse en sujetos que aportan a las comunidades a las que pertenecen en distintas escalas.

El *sentido* del conocimiento debe ir íntimamente vinculado al *valor* de

la autonomía como aquello que el conocimiento potencia. Entre jóvenes la información y el conocimiento ayudan a depender menos de otros, construir opiniones propias, forjar identidades diferenciadas, discernir entre comunicación veraz y manipulación, decidir con más libertad y propiedad las formas de agencia con otros, forjar mapas cognitivos que permiten racionalizar esfuerzos conforme a aspiraciones.

Las urgencias por elevar la calidad de la educación (en aquello que puede medirse), por formar recursos humanos en aras de elevar la competitividad sistémica de las economías nacionales, y por promover mayor equidad en el acceso, relega a un lugar poco prioritario estas dimensiones que son claves para pensar la relación entre educación y agenda emancipatoria: el cambio cultural, el juego de las emociones, las aspiraciones al autoconocimiento, el ejercicio de la autonomía, el equilibrio entre individuación y comunidad. ¿No debiera todo ello inspirar los procesos de aprendizaje?

Un último aspecto clave en la agenda emancipatoria de la educación se refiere a la conciliación de igualdad y

diferencia. Es clave promover mayor igualdad de oportunidades para revertir brechas en capacidades y oportunidades vitales. Pero esto no implica homogeneizar contenidos ni disciplinar de manera uniforme. Es igualmente importante, en perspectiva emancipatoria, el reconocimiento de diversidades marcadas por culturas, capacidades, géneros y lugares de proveniencia. Y tal como la diversidad no debe ser un eufemismo para perpetuar sistemas estratificados, la igualdad tampoco debe ser eufemismo para hacer de la educación un instrumento de homogeneización cultural.

Quiero concluir estos trazos gruesos advirtiendo que el escrutinio crítico a la educación en Iberoamérica no debiera dejarse a un lado en nombre de otras urgencias. Sabemos que la educación en la región adolece de muchas expectativas no realizadas y que toda reforma requiere jerarquizar prioridades. Difícil poner en duda que la educación debe abocar grandes esfuerzos a mayor convergencia en logros y en formar con pertinencia para la sociedad del conocimiento. El desafío, tal como aquí se ha querido plantear, es hacerlo sin perder de vista ni las tensiones ni la agenda emancipatoria de la educación.

3

El empleo y las competencias



El futuro del trabajo, el empleo y las competencias en América Latina y el Caribe



José Manuel Salazar-Xirinachs*
Organización Internacional del Trabajo

Este artículo analiza los “hechos estilizados” de las realidades presentes del mundo de la producción y del trabajo en América Latina y el Caribe, y agrupa los principales factores que pueden verse como vectores de cambio y determinantes de futuro del trabajo en la región. Se sugiere la necesidad de una visión renovada y más integrada del nexo desarrollo productivo-tecnología-innovación-educación-competencias-empleo y empleabilidad. Y se argumenta que se requieren nuevos y amplios pactos que expresen esta visión y reformas institucionales que la traduzcan en acciones concretas y sostenibles como políticas de Estado.

Los determinantes del futuro del trabajo

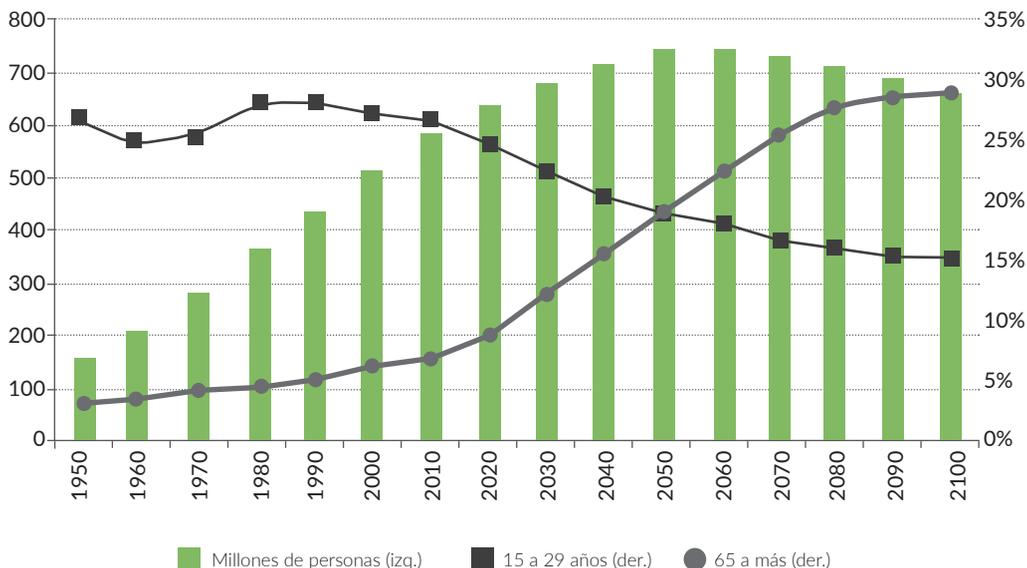
En un esfuerzo por ordenar ideas sobre la compleja realidad del mundo del trabajo es posible categorizar cinco grandes grupos de factores que influyen de maneras determinantes sobre el presente y el futuro: (1) factores demográficos y de población; (2) factores tecnológicos; (3) el desarrollo (o subdesarrollo) productivo de los países; (4) los nuevos modelos empresariales y formas de contratación; y (5) las visiones políticas de los actores sociales y los procesos de diálogo social.

* Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: Tendencias Demográficas

(ALC: Tendencias demográficas)



Fuente: CELADE

1. Factores demográficos y de población

La demografía es una de las ciencias más exactas a causa de la ley de los grandes números y la estabilidad de las estructuras demográficas al menos en ausencia de catástrofes. En el gráfico 1 se puede apreciar la enorme transición demográfica de la región en los 150 años que van de 1950 a 2100. La tendencia al envejecimiento de la población es notable: en 1950 de una población total de 162 millones, el 3%, unos 5 millones, eran adultos mayores (65 años y más); en 2000 la población total había crecido a 512 millones de los cuales el 6% eran adultos mayores, unos 30 millones de personas; en

2050 se espera una población total de 776 millones de los cuales el 20%, 155 millones de personas, serán adultos mayores; y en 2100 el porcentaje de adultos mayores será del 30%, alrededor de 204 millones de personas, de un total de 680 millones de habitantes.

Por otro lado, la población joven (15 a 29 años) está experimentando una reducción desde fines de la década de los 90, que se vuelve más pronunciada a partir de 2010. Aunque todavía en la actualidad esa población es un 29% de la población total, se reducirá a un 22% en 2050. De hecho, el año 2050 marcará un hito en el sentido de que será el año en que la proporción de

adultos mayores de 65 años empezará a exceder la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años de edad por primera vez en la historia de la región.

¿Qué significa esto para el mundo del trabajo en América Latina y el Caribe? Nada menos que cambios revolucionarios. El crecimiento vertiginoso de la población de adultos mayores traerá, y esto ya está sucediendo en varios países, un alto crecimiento de la demanda por ocupaciones en la economía de la salud y del cuidado, tales como doctores, enfermeras, fisioterapeutas, servicios hospitalarios y de “vida asistida”. Por otra parte, actualmente una mayoría de países en la región todavía está viviendo el llamado “bono demográfico”: la ventaja potencial de una amplia población joven que entra al mercado de trabajo. Pero esta posible *inyección* al crecimiento y al bienestar solo se concreta si los jóvenes se educan y hay bajas tasas de desempleo juvenil. Las altas tasas de desempleo juvenil, las altas proporciones de jóvenes *ninis* (ni estudian, ni trabajan) sugieren que los países no están aprovechando el bono demográfico en todo su potencial.

La transición que se está dando de ahora en adelante y hacia 2050 y más allá significa la desaparición de ese bono y el crecimiento de la “tasa de dependencia”: una proporción cada vez mayor de adultos mayores van a depender de una proporción cada vez menor de jóvenes para su nivel de vida e ingresos por pensiones, con la

concomitante presión financiera sobre los sistemas de protección social.

2. Factores tecnológicos

El mundo académico, las redes sociales y la prensa están saturados de artículos sobre lo que el Foro Económico Mundial ha llamado la 4ª Revolución Industrial. Y es cierto que una nueva ola de cambios tecnológicos está impactando casi todas las áreas de la producción: la manufactura, los servicios, la agricultura. Por ejemplo, un reporte de McKinsey en 2013 evaluó más de 100 posibles tecnologías candidatas con el objetivo de identificar doce con el más alto potencial de disrupción económica y social y la lista identificada es la siguiente:

- 1) Internet y su impacto en la información y las comunicaciones;
- 2) automatización del trabajo de conocimiento;
- 3) el internet de las cosas;
- 4) la tecnología nube;
- 5) la robótica avanzada;
- 6) los vehículos autónomos;
- 7) la biotecnología y genomas de próxima generación;
- 8) el almacenamiento de energía;
- 9) la impresión 3D;
- 10) los materiales avanzados;

11) la exploración avanzada de petróleo y gas;

12) las energías renovables.

Todas estas tecnologías van a tener, y están ya mostrando, impactos económicos y sociales masivos, en modelos de negocios y en la forma en la que la humanidad trabaja, innova, vive, interactúa y estudia o se educa.

Ahora bien, ¿cuáles son los impactos de la 4ª Revolución Industrial sobre el mundo del trabajo? Mucho se ha escrito y sin duda se continuará escribiendo para abordar esta pregunta. La conversación sobre impactos de las revoluciones tecnológicas tiene tres grandes temas:

Primero, **disrupción**, es decir, la dinámica de destrucción y de creación de empleo que siempre ha tenido el progreso tecnológico, pero esta vez acelerada por el hecho de que no es una revolución tecnológica sino varias a la vez, y de que la velocidad de cambio es, si no exponencial como argumentan muchos, sí al menos vertiginosa. El tema es si el balance neto entre creación y destrucción de empleos va a crear “desempleo tecnológico” o si los sistemas económicos van a poder absorber la disrupción sin un incremento del desempleo o el subempleo.

Al respecto, coexisten dos perspectivas, una pesimista, que argumenta que los cambios son exponenciales y que los sistemas

productivos y las instituciones de política no van a ser capaces de adaptarse y están retrasados con respecto a la velocidad de los cambios. Autores como McAfee y Brynjolfson (2014) y Martin Ford (2015) se ubican en esta perspectiva. En un trabajo ampliamente citado Frey y Osborne (2015) estiman que el 47% de las ocupaciones en los Estados Unidos están en riesgo de desaparecer en los próximos 10 a 15 años.

El debate sobre el impacto de las revoluciones tecnológicas tiene tres grandes temas: la disrupción, la transformación de ocupaciones y habilidades, y la desigualdad.

La perspectiva optimista enfatiza que ha habido otras revoluciones tecnológicas en el pasado que también han destruido empleos pero que han generado otros nuevos y que no hay razón para pensar que “esta vez es diferente”, y que lo que nos falta es “imaginación económica” o sociológica para anticipar el maravilloso mundo de nuevas posibilidades que se nos viene. En verdad, este debate está en el ámbito de la futurología. Ninguno de los dos campos puede aportar evidencia *hacia adelante*

para sustentar una u otra posición, y debe reconocerse que es fácil dibujar escenarios tanto de *armageddon* como de fantasía tecnológica.

De lo que sí se puede estar seguro es del fenómeno de cambio acelerado y disrupción y esto nos lleva al segundo grupo de impactos, la **transformación acelerada de ocupaciones y requerimiento de habilidades**: la demanda por nuevas calificaciones avanzadas aumenta, y la obsolescencia de habilidades existentes se acelera. Al respecto, se discute hasta qué punto las nuevas *máquinas inteligentes* sustituyen o más bien complementan el trabajo humano. Esta línea de argumento y análisis se ha basado en la distinción entre las tareas rutinarias de las ocupaciones, bajo el supuesto de que éstas son fácilmente automatizables, y las no-rutinarias, de más difícil o imposible automatización, o entre las manuales y las cognitivas, bajo supuestos similares. Sin embargo, el avance de la inteligencia artificial, el reconocimiento de voz y otras tecnologías continúan sorprendiendo en su capacidad o promesa de producir *máquinas* capaces de realizar tareas no-rutinarias, de aprender, y de entrar en zonas grises sobre la definición de lo cognitivo. Los optimistas señalan que aun así, lo que se abre es un amplio campo para que las máquinas inteligentes complementen y multipliquen las habilidades humanas, a la vez que se generan nuevos empleos y ocupaciones para los humanos.

En materia de robotización se está observando también un impacto en el balance entre *in-sourcing* y *out-sourcing* en las cadenas mundiales de valor, ya que algunos procesos susceptibles de robotización están regresando a países desarrollados (*in-sourcing*) en donde se pueden ahora desarrollar con bajo uso de mano de obra y alta productividad basada en la robotización.

El tercer grupo de impactos es el **riesgo de mayor desigualdad**: los trabajadores con altas calificaciones y *conectados* ganan, y aquellos con bajas calificaciones y *desconectados* tienden a perder.

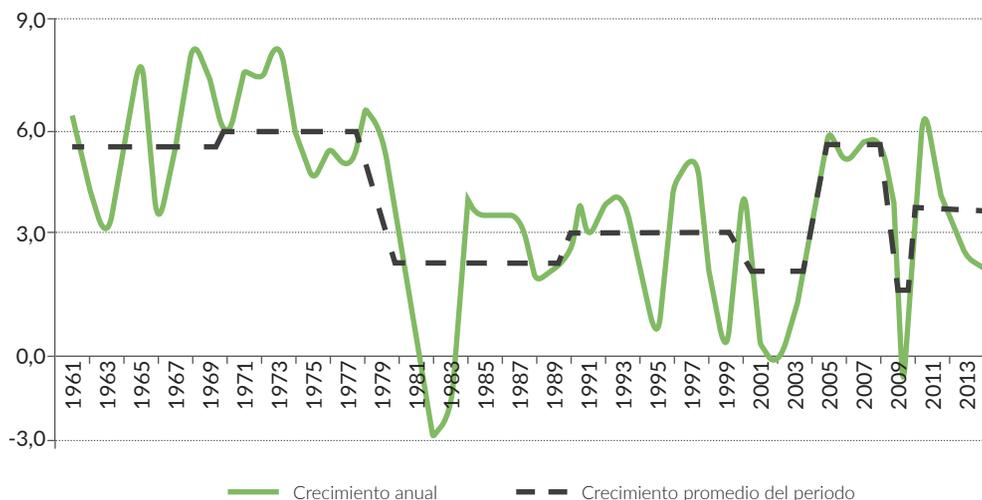
3. El desarrollo (o subdesarrollo) productivo de los países

En una región en la que el 47% de las personas que trabajan lo hacen en la informalidad, en la que la pobreza es todavía del 29%, en la que la productividad promedio es la mitad de la de los países líderes, con una brecha que en vez de reducirse se ensancha, y todavía altamente dependiente de la exportación de materias primas, un futuro del trabajo mejor depende de que los países pongan en práctica políticas de desarrollo productivo, innovación y talento humano que aceleren el crecimiento de la productividad, y de un patrón de crecimiento más sostenido, inclusivo y sostenible con más y mejores empleos. De aquí la importancia crítica del Objetivo

Gráfico 2

Volatilidad del crecimiento, 1961-2013

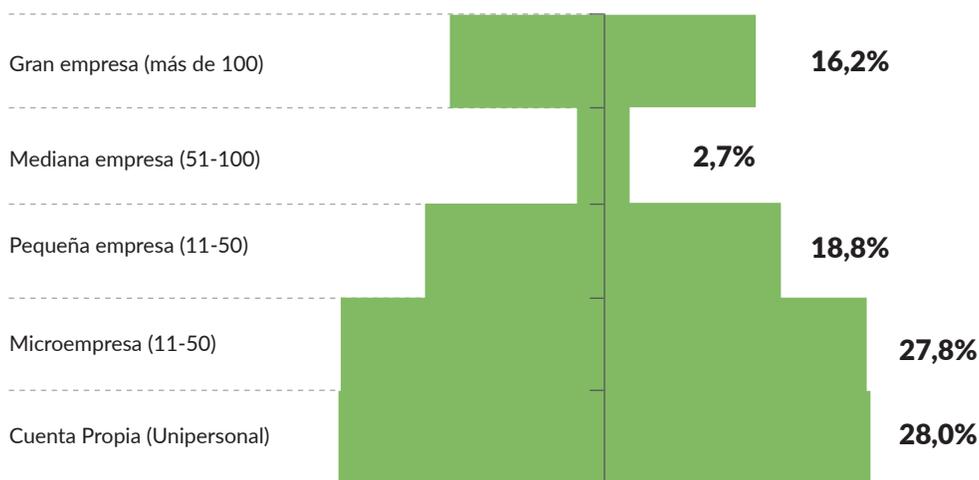
(ALC: Tasas de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL.

Gráfico 3

Estructura del Empleo por Tamaño de Empresa



Fuente: OIT (2015) Pequeñas Empresas, Grandes Brechas, Lima, Perú.

8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Visto a través de los lentes de los tres calificativos del crecimiento que establece, es bastante evidente que el crecimiento de los países de la región no ha sido ni sostenido, ni suficientemente inclusivo y sostenible. El gráfico 2 muestra el patrón de alta volatilidad del crecimiento de a la región.

En cuanto a la inclusividad, los datos de informalidad y pobreza, así como las brechas de género y la exclusión de los pueblos indígenas, entre otros temas, dejan claro hasta qué punto el patrón de crecimiento dista de ser uno que genere mayor igualdad e inclusión, y no lo contrario. Por ejemplo, el gráfico 3 muestra el alto predominio del empleo por cuenta propia (28%) y en microempresas (otro 28%), en la estructura por tamaño de empresa en la región. Es en ese 56% del empleo por cuenta propia y en microempresas donde se concentra gran parte de la informalidad y la pobreza en la región. Y ese tipo de estructura con muy pocas empresas medianas y grandes constituye un freno para el crecimiento de la productividad. Tal como argumenta el Reporte de OIT *Pequeñas Empresas, Grandes Brechas*: para cerrar las brechas de trabajo decente sería importante tener más empleo formal en empresas medianas y grandes.

Es cierto que las clases medias han crecido en algunos países, pero los recurrentes ciclos de

desaceleración o la *nueva normalidad* de crecimiento mediocre decepcionan las expectativas de mejoramiento continuo y movilidad ascendente de las clases medias, complejizando la gobernabilidad y la política y elevando la conflictividad.

Por otra parte, debe comprenderse bien que la desigualdad, que cuando es extrema puede socavar la cohesión social y alimentar sentimientos de que “no todos los ciudadanos están en el mismo bote”, es un tema no solo de política social sino de subdesarrollo productivo, porque las desigualdades están arraigadas en lo que la CEPAL por décadas ha llamado la “heterogeneidad estructural”, es decir, ese perfil muy heterogéneo de crecimiento y productividad que combina unos cuantos sectores, actividades y áreas territoriales de alta productividad y salarios altos con una gran mayoría de sectores, actividades y áreas territoriales de baja productividad y salarios bajos. Los gobiernos y las sociedades han sido lentos en comprender que el combate a la desigualdad no es solo un tema de políticas sociales, sino que pasa por políticas de desarrollo productivo.

Afortunadamente la comprensión de este punto está mejorando y hay ahora un retorno, aunque todavía débil, a enfocar la atención en políticas para hacer crecer la productividad, acelerar la transformación productiva, invertir en innovación y en el desarrollo del talento humano.

4. Nuevos modelos empresariales y formas de contratación

Las nuevas tecnologías están permitiendo grandes innovaciones en los modelos de negocios. Se está dando una explosión en lo que se conoce con diversos nombres: la Economía de los Pequeños Encargos (*Gig Economy*); el Trabajo de Pedido (*On-demand Economy*); y la Economía Colaborativa (*Sharing Economy*). En el argot del jazz, *Gig* es un “compromiso musical” en el que se contratan músicos para actuaciones momentáneas y esto no es una descripción del todo errónea de lo que algunas *plataformas en línea o aplicaciones (apps)* hacen, ya que son ambientes en los que las posiciones temporales son comunes y las organizaciones contratan con trabajadores independientes para proveer servicios.

Lo que se ve venir, y de hecho ya está impactando fuertemente, es un cambio radical en las formas clásicas de empleo (relaciones de largo plazo con una empresa, reguladas por un contrato claro que especifica las condiciones de empleo y da derechos laborales bien definidos incluyendo acceso a seguridad social —salud y pensiones—) hacia una variedad de nuevas formas de contratación tales como el trabajo autónomo o por cuenta propia; el trabajo temporario y a tiempo parcial; el

trabajo por encargo o a pedido; y una variedad de formas de *tercerización*. Por ejemplo, varios estudios predicen que en 2020, entre el 30% y el 40% de los trabajadores norteamericanos serán contratistas independientes.

Estos nuevos desarrollos plantean las preguntas fundamentales de ¿cómo regular estas nuevas realidades?, ¿cómo asegurar que en ese nuevo mundo del trabajo todos los trabajadores tengan las protecciones básicas dadas por los derechos laborales clásicos?

Un ejemplo ilustra los dilemas. Omar, un conductor de Uber en Los Ángeles, fue atacado por un pasajero y tuvo que ir al hospital. Omar le pide a Uber que pague las facturas médicas y el hospital. Pero en la nueva economía colaborativa los trabajadores no tienen las protecciones clásicas asociadas con relaciones de trabajo estándar (horas de trabajo, seguro de desempleo, salario mínimo, seguro de salud, pensión). Situaciones como esta han generado un intenso debate legal y numerosos litigios, que giran alrededor de la pregunta sobre si los trabajadores de las nuevas plataformas colaborativas han sido erróneamente clasificados como “contratistas independientes”. En este debate se perciben dos opciones:

a) Establecer una nueva categoría de “trabajadores independientes” y protegerlos mediante legislación especial, o

b) reconocer que son empleados de facto, y protegerlos mediante legislación existente.

Este es un debate multifacético, dada la amplia variedad de situaciones y que apenas comienza.

Los riesgos y condiciones de la economía colaborativa (bajos ingresos, ausencia de seguridad social, de seguro de salud, de pensión) no aplican solo a los trabajadores de esta nueva economía, sino también a los trabajadores temporales, por contrato o a tiempo parcial, y por supuesto a los millones de trabajadores informales que hay en América Latina (en comercio al por menor y en la construcción). Así que el reto no es solo regular la “nueva economía colaborativa” sino asegurar que *todos* los trabajadores tengan protecciones básicas.

Esto incluye retos tales como: ¿cómo ampliar la cobertura y hacer más fácil para todos los trabajadores pagar contribuciones a la seguridad social y estar asegurados contra la discapacidad y enfermedad?; ¿cómo hacer que los beneficios de salud y pensión pertenezcan al trabajador y no estén vinculados con el empleador?; ¿qué mecanismos financieros y legales se pueden establecer para que esos beneficios sigan al trabajador a lo largo de su vida laboral sin importar el estatus en el empleo (portabilidad de beneficios)?; ¿cómo lograr

representación, libertad de asociación y de negociación colectiva para los trabajadores de la economía colaborativa?; ¿cómo pueden estos trabajadores hacer avanzar sus intereses? Al respecto ya está surgiendo una variedad de iniciativas en Estados Unidos y Europa. Para organizar la voz y participación de los trabajadores no-organizados de la nueva economía colaborativa, el nuevo llamado del “capitalismo de multitudes” (*crowd-based capitalism*) del siglo XXI parece ser “Trabajadores autónomos del mundo uníos!”.

5. Las visiones políticas de los actores sociales y los procesos de diálogo social

Los ritmos de penetración de las tecnologías y sus impactos, la posibilidad de tener procesos de aprendizaje, desarrollo productivo y transformación estructural acelerados, sostenidos e inclusivos, y los marcos regulatorios para cubrir a los nuevos modelos de negocios y formas de contratación no son *fuerzas de la naturaleza* sobre los que no se pueda influir. Son las instituciones sociales y políticas en un sentido amplio las que proveen los incentivos y las oportunidades para las innovaciones, tanto económicas como sociales. Tal como Acemoglu y Robinson (2012) argumentan, estas instituciones pueden ser inclusivas, beneficiando a las grandes mayorías, o exclusivas y extractivas, beneficiando a una élite relativamente reducida.

Que la realidad institucional de los países se incline en una u otra dirección está fuertemente influido por las visiones políticas de los principales actores sociales, y por la existencia y calidad de procesos de diálogo sobre las políticas públicas y las alianzas público-privadas para el logro de objetivos de desarrollo, que integran y definen los mecanismos de gobernanza de una sociedad.

En otras palabras, el futuro del trabajo no debe verse de manera determinista como resultado de fuerzas tecnológicas u otras sobre las que las sociedades no tienen control. Ese futuro dependerá mucho de la capacidad de las sociedades de dar respuestas colectivas adecuadas a los impactos que se puedan anticipar y de direccionar y acelerar los procesos de cambio en sentidos positivos.

Las competencias y la agenda para mejorar el talento humano

El capital humano y las competencias son vectores que conectan varios de los desafíos más importantes que enfrenta la región, mencionados arriba relacionados con el futuro del trabajo y el empleo: el lento crecimiento de la productividad, las bajas tasas de innovación, la desigualdad, la informalidad, la exclusión social y las oportunidades para sacar provecho de las revoluciones tecnológicas. Por

lo tanto, la agenda de inversión y de mejoramiento del talento humano es estratégica y está en el centro del desarrollo productivo y el empleo de calidad.

Esta agenda para mejorar las competencias y el talento humano para el desarrollo productivo y el crecimiento de la productividad en los países de la región debe abarcar al menos las siguientes cinco líneas de acción.

1. Alinear los sistemas de educación con las políticas de desarrollo productivo (PDPs)

Los países asiáticos de alto desempeño, incluyendo Corea, no solo han tenido una visión de transformación productiva a largo plazo, sino que también han alineado sus sistemas de educación y formación a dicha visión, incluyendo las estrategias sectoriales para el desarrollo de competencias con una estrecha cooperación entre la industria y las instituciones de formación profesional. En América Latina varios factores han impedido esta alineación y tal vez el principal ha sido precisamente la timidez en tener estrategias claras de transformación productiva e innovación, y la reticencia en los últimos 20 años a adoptar políticas industriales. No es de sorprender entonces que los países de la región exhiban indicadores bajos en materia de innovación y de productividad. Las deficiencias en las competencias y la innovación se

refuerzan mutuamente porque la falta de trabajadores calificados afecta negativamente a la innovación, mientras que los niveles bajos de innovación inhiben la demanda de trabajadores altamente calificados contribuyendo al círculo vicioso de la baja productividad. Y la baja productividad se explica también por la predominancia de micro y pequeñas empresas, que tienen recursos humanos con menores niveles educativos que las empresas medianas y grandes.

No es sorpresa entonces que predomine una preferencia cultural por los estudios en campos no científicos. Si no existe una visión nacional clara de desarrollo productivo en la que la política pública se compromete con el crecimiento de ciertos sectores o clústeres de alta tecnología, o de energías renovables, o de servicios como el turismo o de actividades agrícolas específicas, en alianza con las respectivas industrias, no habrá señales positivas sino más bien pocos incentivos para que los jóvenes, y sus familias, elijan estudiar materias como la ingeniería especializada u otras ciencias duras. Y esto se ve exacerbado por el hecho de que muchas universidades de la región tradicionalmente han hecho hincapié en las ciencias sociales y las humanidades y han sido indiferentes o incluso activamente han resistido un enfoque “productivista” o tecnológico en la selección de carreras y áreas de estudio. Las políticas para el desarrollo de competencias obtienen

resultados más satisfactorios cuando hay una visión clara y políticas sólidas para la transformación productiva y la innovación, incluyendo políticas sobre competencias sectoriales con la participación activa del sector privado.

2. Mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación y la formación profesional

América Latina y el Caribe han logrado notables avances en cuanto a cobertura y tasas de matrícula. No obstante, la tasa de matrícula en enseñanza preescolar sigue siendo baja: 66% frente al 83% de la OCDE. La matrícula también es baja en educación secundaria (74% frente al 91% de la OCDE) y en la terciaria (42% frente al 71% de la OCDE). Estas son grandes brechas que es preciso acortar. Preocupa especialmente la brecha en la educación secundaria, ya que las investigaciones recientes muestran que los países que tienen una estructura de logro educativo (ELE) con un nivel medio faltante (baja proporción de educación secundaria) tienen muchas menos capacidades y flexibilidad para alcanzar la transformación productiva y la diversificación.

Los problemas más graves se dan en cuanto a *calidad y pertinencia*. Los ocho países latinoamericanos que participaron en las pruebas PISA de la OCDE ocuparon el tercio inferior en la clasificación de 65 países en las tres materias examinadas (matemáticas, ciencias y lectura).

3. Modernizar los modelos de formación profesional

Son varios los diagnósticos que señalan serias deficiencias y vacíos en los sistemas de formación profesional en la región. El Banco Interamericano de Desarrollo es el más crítico y sostiene que estos sistemas “suelen estar desactualizados, desacreditados y desconectados de las necesidades del sector privado”, que “sus operaciones son ineficaces, sus tasas de cobertura son deficientes, y los niveles de calidad y pertinencia son bajos”. Señala además que estas deficiencias son un factor primordial que explica el déficit de competencias que caracteriza a la región. Otras evaluaciones realizadas por instituciones como la CAF, el Banco Mundial, la OIT y CEPAL son quizás menos drásticas en sus conclusiones, pero señalan déficits empíricos y problemas institucionales similares.

Algunas cifras hablan por sí solas. En promedio, el gasto público en formación llega apenas al 0,4% del PIB regional. Solo un pequeño porcentaje de los trabajadores recibe algún tipo de formación: 15% en Chile, 24% en Colombia, 10% en República Dominicana, 5,5% en Honduras, 4,3% en Panamá y 24% en Uruguay. Según las encuestas empresariales del Banco Mundial, solamente el 43% de las empresas ofrece formación a sus trabajadores. Revertir esta situación es uno de los principales desafíos para el desarrollo productivo de América Latina y esto requiere reformas muy

importantes en los modelos y sistemas de formación profesional, incluyendo mayor atención a las habilidades blandas o socioemocionales.

4. Se requiere más estrecha cooperación público-privada y una acción más proactiva del sector privado

Los problemas de la calidad y el desajuste de las competencias están vinculados con la *gran desconexión entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo*. Abordar estas desconexiones es un asunto de políticas públicas, pero no exclusivamente. También es en gran parte asunto de participación y responsabilidad del sector privado. Tradicionalmente, el sector empresarial ha dependido de los gobiernos para educar y formar a sus futuros empleados. Sin embargo, estas separaciones tradicionales ya no funcionan bien y deben cambiar: en parte porque los sistemas tradicionales de educación y formación por sí mismos ya no están en capacidad de ofrecer los graduados competentes que necesitan las empresas. Pero también, porque es poco realista que las empresas pretendan que los futuros trabajadores estén completamente listos para asumir sus puestos sin haber tenido una formación previa mediante prácticas en la empresa.

La participación de las empresas en la educación y la formación profesional puede asumir muchas formas y modalidades: formación de aprendices;

pasantías y otros programas de experiencia en el trabajo; observación del trabajo; charlas sobre carreras y establecimiento de contactos profesionales; visitas a centros de trabajo; mentores empresariales; concursos organizados por las empresas; enriquecimiento de los planes de estudios. El enfoque de la educación dual y los programas de aprendices son una modalidad de formación especialmente eficaz a la que se debe dar una prioridad mucho más alta en América que la que ha recibido hasta el momento

5. Redoblar esfuerzos en promover el empresarialismo como competencia

Hay evidencia de barreras culturales en América Latina y el Caribe que perjudican el espíritu emprendedor. La mayor parte de los estudiantes de maestrías en administración de empresas (MBA) en América Latina manifiesta que sus planes no son emprender un negocio sino conseguir trabajo en grandes empresas multinacionales. Por otra parte, la mayoría de las políticas públicas se ha enfocado en apoyar a las pymes ya establecidas y no a las empresas de reciente creación (*start-ups*). Es importante promover ecosistemas para el emprendimiento con una visión integrada: desde los servicios de desarrollo empresarial a las incubadoras

de negocios, desde marcos jurídicos que propicien el espíritu emprendedor hasta servicios de orientación y financiamiento. El talento empresarial es una de las competencias más valiosas y un recurso relativamente escaso, y América Latina y el Caribe no pueden darse el lujo de desperdiciarlo.

Conclusión

En síntesis, el futuro del trabajo en la región será mejor en la medida en que existan *políticas claras de desarrollo productivo y de talento humano*, para transformar un modelo de crecimiento todavía muy dependiente de productos primarios, bajo una visión común forjada en sólidos procesos de diálogo social. Las políticas de desarrollo productivo y talento humano deben también ir de la mano con políticas de mercado laboral, y viceversa. Una sin la otra son débiles.

Se requieren nuevos pactos que expresen esta visión renovada y más integrada del nexo desarrollo productivo-tecnología-innovación-educación-competencias-empleo y empleabilidad y reformas institucionales que las traduzcan en acciones concretas. Esto requiere fortalecer los espacios e instancias de diálogo sobre políticas, pero revisando a la vez las lógicas y las instituciones para la acción colectiva.



Las habilidades para el trabajo y la vida en América Latina¹



Pablo Sanguinetti*
CAF

Pese a los indiscutibles avances de los últimos años, América Latina todavía no está completamente embarcada en el tren del desarrollo económico. Un factor clave para lograrlo es mejorar la cantidad y calidad de su capital humano. Las habilidades para el trabajo y la vida son los pilares fundamentales en este proceso de mejora.

América Latina avanzó mucho en las últimas décadas. Por ejemplo, amplió la cobertura de servicios sociales a sectores vulnerables, mejoró su desempeño económico y consolidó su posición democrática. Sin embargo, en la región hoy solo la mitad de los jóvenes completa la educación secundaria. Dos de cada tres estudiantes no cuentan con las competencias matemáticas básicas. Veinte millones de jóvenes, el 20% del total, no estudian ni trabajan. Una de cada cinco jóvenes es madre antes de los 20 años, poniendo a la región como la segunda con mayor tasa de embarazo adolescente del mundo. La desnutrición infantil alcanza a uno de cada diez niños menores de 5 años, pero en la mayoría de países este

* Economista jefe y director corporativo de Análisis Económico y Conocimiento para el Desarrollo de CAF, Banco de Desarrollo de América Latina.

1. Este trabajo se basa en el Reporte de Economía y Desarrollo 2016 (RED 2016) de CAF, titulado Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral.

porcentaje aumenta mucho entre los niños de hogares más pobres².

La violencia llega a proporciones epidémicas en el 80% de los países, ya que en ellos se superan los 10 homicidios cada 100.000 habitantes al año (RED 2014, CAF). Y, por último, la productividad de empresas y trabajadores es baja y aporta menos del 20% al crecimiento de largo plazo del PIB, mientras que la contribución para economías desarrolladas ronda el 50%.

Estas cifras ejemplifican por qué la región todavía no está completamente embarcada en el tren del desarrollo económico. Un factor clave para lograrlo es mejorar la cantidad y calidad de su capital humano. Las habilidades para el trabajo y la vida son los pilares fundamentales en este proceso de mejora.

Pero, ¿cuándo y cómo y dónde se forman estas habilidades? La evidencia es cada vez más clara al señalar que se forman a lo largo de toda la vida, pero lo hacen de una manera más determinante desde antes de nacer y hasta la entrada a la adultez. Esta forma de pensar el desarrollo del capital humano reconoce que la *culpa* de las falencias que sufre la región no puede recaer únicamente sobre los hombros de las instituciones educativas, y que hacen falta políticas más integrales y sistémicas que aporten no solo a mejorar el papel de las escuelas, sino

también el de la familia, el mundo laboral y el entorno físico y social en la formación de un capital humano que permita a América Latina alcanzar su potencial de desarrollo.

Habilidades para el trabajo y la vida: definiciones y medición

Las habilidades son las capacidades de las personas para resolver de manera eficaz distintos problemas o para enfrentar situaciones nuevas o complejas. Por lo tanto, las habilidades influyen en cómo se desempeña una persona en su trabajo, cómo se lleva con sus familiares y amigos, cuán integrado está en la vida cívica de su ciudad, o qué hábitos de salud tiene. De este modo, el concepto de habilidades abarca dominios muy diversos, pero hay tres grandes grupos de habilidades que ameritan una clasificación o taxonomía. Se trata de las habilidades cognitivas, las socioemocionales y las físicas.

Las habilidades cognitivas están muy relacionadas al concepto de “inteligencia” y pueden describirse como las capacidades y procesos mentales para el aprendizaje, el procesamiento de información y la toma de decisiones. En cambio, las socioemocionales se asocian a la personalidad y a las capacidades

2. Estas cifras resumen algunos de los diagnósticos reflejados en el RED 2016 que fueron obtenidos del análisis de diversas fuentes, incluyendo encuestas de hogares, Encuestas de Demografía y Salud (DHS), encuestas longitudinales de primera infancia, pruebas internacionales estandarizadas de desempeño académico (como PISA, de la OCDE), entre otras.

de regulación emocional, tanto de las propias emociones como de las de otras personas, e incluyen la perseverancia, el autocontrol, la confianza en los otros y en uno mismo, la autoestima, la resiliencia o capacidad para recuperarse de los problemas, la empatía, la tolerancia hacia opiniones distintas, entre otras. El último grupo de habilidades hace referencia al desarrollo físico, y se encuentra íntimamente vinculado al estado de salud en cada momento de la vida. De este modo, buenas habilidades físicas permiten utilizar de manera eficaz las destrezas motoras y los sentidos para realizar una tarea específica, así como llevar adelante una vida larga y saludable.

Obtener medidas cuantitativas de los distintos dominios de habilidades es una tarea compleja, y lamentablemente América Latina se encuentra bastante rezagada en lo que hace a medición de habilidades³. La Encuesta CAF 2015 hace una contribución en este sentido, midiendo los tres dominios de habilidades en la población adulta (15 a 55 años de edad) en 10 grandes ciudades de 10 países de la región⁴. Esta encuesta se realizó en 10.000

hogares, e incluyó una batería de tests psicométricos y antropométricos que intentan captar el estado de situación de las habilidades en la población joven y adulta en la región⁵.

¿Cuán importantes son las habilidades?

Más habilidades implican un mayor crecimiento económico⁶. Pero más allá de esta relación entre habilidades y PIB existen otras razones por las cuales las habilidades se vinculan con el desarrollo económico. Por ejemplo, bajos niveles de habilidades para algún grupo dado de la población implicarán mayor desigualdad de ingresos a futuro.

En el plano individual, los datos señalan una fuerte asociación de las habilidades con el desempeño de las personas en el mundo laboral y con otras dimensiones de la vida en general. Por ejemplo, los resultados de la Encuesta CAF 2015 muestran que ciertas habilidades importan más que otras en distintas esferas de la vida. El cuadro 1 muestra que es una habilidad socioemocional (*Grit*) la que está más correlacionada con la participación laboral y con la probabilidad de estar

Continúa en pág. 72

3. En particular, el gran problema en esta medición tiene que ver con encontrar métricas que reflejen lo más fielmente posible las verdaderas habilidades, las cuales son inobservables.

4. Las ciudades relevadas en la Encuesta CAF 2015 son: Buenos Aires, La Paz, São Paulo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

5. Entre las medidas cognitivas se incluyen un test de "inteligencia" (Matrices Progresivas de Raven), un test de habilidades verbales (Test Breve de Conceptualización Verbal-TBCV), y un índice de habilidades numéricas (con un test específico y tres preguntas de cálculos matemáticos simples). Las medidas de habilidades socioemocionales incluyen el modelo de los cinco grandes factores (Big Five), escalas de determinación (*Grit*) y autoeficacia y una prueba de tolerancia al riesgo. Por último, las medidas de habilidades físicas incluyen medidas de obesidad y de estado de salud mental, entre otras.

6. Por ejemplo, ver Hanushek, E. A., y Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17(4), 267-321.

Cuadro 1

Relación entre habilidades y resultados laborales, para personas de 25 años o más en varias ciudades de América Latina

Dimensión de habilidades	Medida de habilidad	Resultados laborales			
		Activo (participa en el mercado laboral)	Empleado	Ingresos laborales	Formalidad laboral
Cognitivas	Raven (inteligencia "fluida")	•	•	•	•
	Habilidades numéricas	•	•	+	+
	Índice de conceptualización verbal	•	•	•	•
Socioemocionales	Determinación (grit)	+	+	+	+
	Extraversión	+	+	•	•
	Amabilidad	•	•	-	•
	Responsabilidad	•	•	+	•
	Estabilidad emocional	•	•	•	•
	Apertura a la experiencia	+	•	•	•
	Tolerancia al riesgo	•	•	+	•
	Autoeficacia	-	•	•	•
Físicas	Habilidades físicas	+	+	+	+

a/ El cuadro reporta el signo de los coeficientes ("+" si es positivo y significativo, "-" si es negativo y significativo, y "•" si no es estadísticamente significativo) de cuatro regresiones estimadas por mínimos cuadrados ordinarios, donde las variables dependientes son las que encabezan las columnas y las independientes están en las filas. En cada regresión, además de las medidas de las habilidades reportadas en las filas, se incluyen controles de edad, edad al cuadrado, género, educación de la madre (como *proxy* del nivel socioeconómico pre-determinado) y efectos fijos de ciudad. Para la regresión de ingresos y formalidad se incluye un control que indica el sector económico. En el caso de ingresos laborales la variable está expresada en logaritmos. Se considera a un individuo empleado en el sector formal si reporta que su empleador o él mismo hace contribuciones a la seguridad social. Se utiliza como *proxy* de habilidades físicas a la salud autoreportada. Todas las medidas de habilidades están estandarizadas, por lo que la magnitud de los coeficientes es comparable. Las celdas sombreadas corresponden al coeficiente con mayor valor absoluto.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, São Paulo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Cuadro 2

Relación entre habilidades y resultados en diversas dimensiones de la vida, para personas de 25 años o más en varias ciudades de América Latina

Dimensión de habilidades	Medida de habilidad	Educación		Salud física	Salud mental		Inclusión cívica	Satisfacción con la vida
		Secundaria completa	Estudios terciarios o universitarios	Obesidad	Estrés	Depresión	Participación ciudadana (voto)	
Cognitivas	Raven (inteligencia “fluida”)	+	+	•	•	•	•	•
	Habilidades numéricas	+	+	•	•	-	+	-
	Índice de conceptualización verbal	+	+	•	-	-	•	-
Socioemocionales	Determinación (grit)	+	+	•	-	-	+	+
	Extraversión	+	•	•	-	-	•	•
	Amabilidad	-	-	•	-	•	•	•
	Responsabilidad	+	+	-	-	-	•	•
	Estabilidad emocional	•	•	•	-	-	•	+
	Apertura a la experiencia	+	+	•	-	-	•	•
	Tolerancia al riesgo	•	+	•	•	+	•	-
	Autoeficacia	-	•	+	-	•	•	+
Físicas	Habilidades físicas	+	+	•	-	-	•	+

a/ El cuadro reporta el signo de los coeficientes (“+” si es positivo y significativo, “-” si es negativo y significativo, y “•” si no es estadísticamente significativo) de siete regresiones estimadas por mínimos cuadrados ordinarios, donde las variables dependientes son las que encabezan las columnas y las independientes están en las filas. En cada regresión, además de las medidas de las habilidades reportadas en las filas, se incluyen controles de edad, edad al cuadrado, género, educación de la madre (como *proxy* del nivel socioeconómico pre-determinado) y efectos fijos de ciudad. Obesidad refleja un índice de masa corporal (IMC) superior a 30. Estrés es la variable continua (normalizada) de la Escala de Estrés Percibido. Depresión es la variable continua (normalizada) de la Escala de Depresión CES-D y satisfacción con la vida es una variable continua (normalizada) que toma la respuesta a la pregunta “En una escala del 1 al 10 donde 1 es “Nada satisfecho” y 10 es “Totalmente satisfecho”, ¿cuán satisfecho está usted con la vida que lleva?”. Todas las medidas están estandarizadas, por lo que la magnitud de los coeficientes es comparable. Las celdas sombreadas corresponden al coeficiente con mayor valor absoluto.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, São Paulo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta CAF 2015.

Gráfico 1

Medidas que se asocian con desarrollo cognitivo en la población. América Latina en comparación con otras regiones del mundo

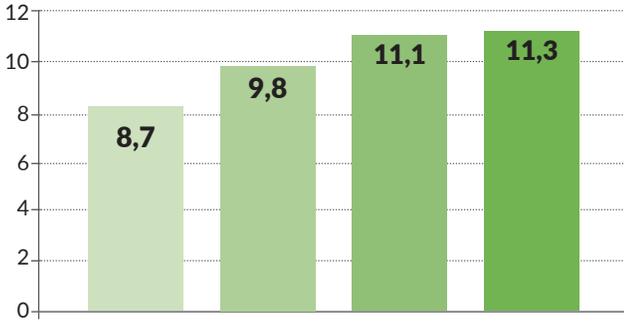


Gráfico 1.a. Años de educación promedio (población adulta)

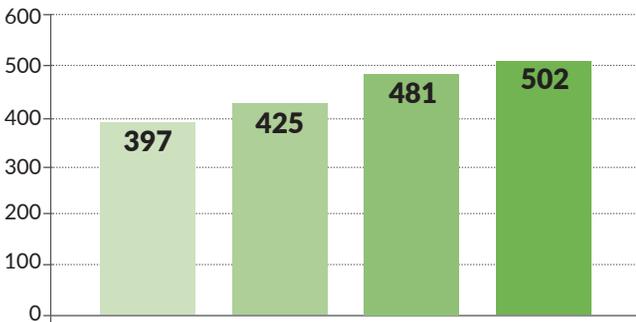


Gráfico 1.b. Promedio nota PISA 2012 (matemática)

América Latina Ingreso medio-alto Ingreso alto: no OCDE Ingreso alto: OCDE

Fuente: elaboración propia con base en WDI (Banco Mundial) y PISA 2012 (OCDE).

Viene de pág. 69

empleado. En cambio, es una habilidad cognitiva (habilidades numéricas) la que presenta una mayor correlación con los ingresos laborales y con la calidad del empleo (formalidad laboral). Por su parte, las habilidades físicas se correlacionan positivamente con todos los resultados laborales.

El cuadro 2, que analiza otras dimensiones de la vida y su relación con las habilidades, muestra que las socioemocionales (*Grit* y algunas de las Cinco Grandes) se asocian fuertemente con la salud física. En cambio, una habilidad cognitiva (habilidades

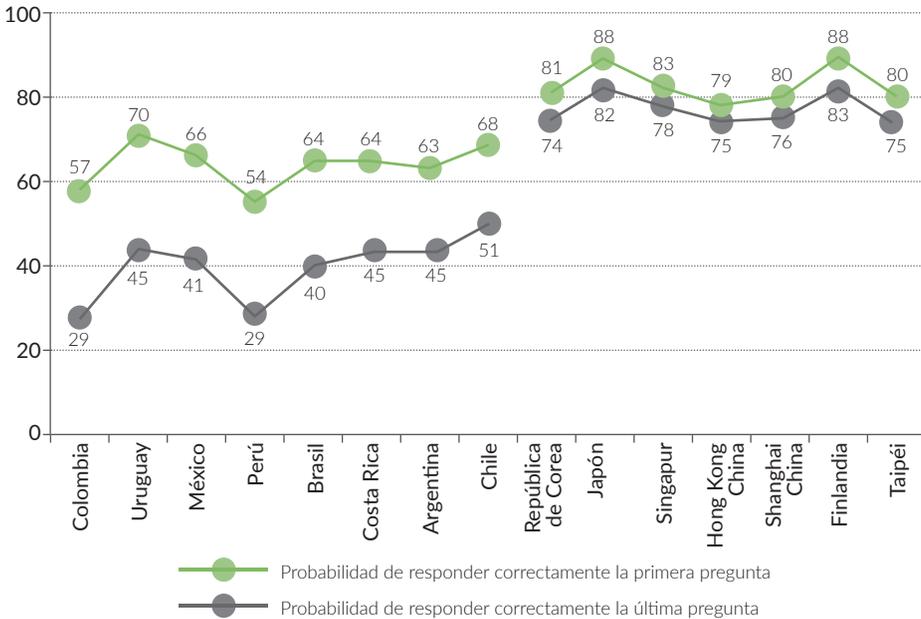
numéricas) es la que se correlaciona más fuertemente con resultados educativos y con la participación ciudadana. Por último, las habilidades físicas son las que mayor correlación tienen con la satisfacción con la propia vida reportada por los encuestados.

Las habilidades de la población en América Latina

La sección anterior mostró que los tres dominios de habilidades son

Gráfico 2

Decaimiento en el desempeño en la prueba PISA 2012 entre la primera y la última pregunta. Países de América Latina en comparación con los países de mayor rendimiento



Fuente: RED 2016, con base en PISA 2012 (OCDE).

importantes para el trabajo y la vida en América Latina. En este apartado, mostraremos que lamentablemente la región se encuentra bastante rezagada en lo que respecta a por lo menos dos de estas tres dimensiones de habilidades.

En lo que respecta a habilidades cognitivas, la región cuenta con 2,6 años menos de educación promedio en su población adulta y con peor desempeño en pruebas estandarizadas (100 puntos menos en la nota de matemática en PISA 2012) que las regiones más desarrolladas (ver gráficos 1.a y 1.b).

Esta diferencia de 100 puntos en PISA implica aproximadamente dos puntos porcentuales menos de crecimiento de largo plazo del PIB (según Hanushek y Woessmann, 2012) y equivale aproximadamente a un retraso de dos años de educación a los 15 años de edad.

En cuanto a desarrollo socioemocional, las comparaciones con otras regiones son más difíciles debido a que no existen pruebas estandarizadas que cubran tanto muchos países desarrollados y muchos de la región. Sin embargo, las pruebas PISA también permiten

una comparación internacional en esta dimensión. Un ejercicio de descomposición del desempeño de los alumnos a lo largo del examen permite entender en qué grado la falta de motivación, perseverancia, o capacidad de concentración (todos factores asociados al desarrollo socioemocional) afectan relativamente más a los estudiantes latinoamericanos. El gráfico 2 muestra que la probabilidad de responder correctamente a la primera pregunta de la prueba es en América Latina un 24% más baja que en los países con mayor rendimiento en PISA. Pero la probabilidad de responder correctamente a la última pregunta es casi un 50% más baja en nuestra región, lo cual estaría indicando que algunos factores socioemocionales o de incentivos para el esfuerzo están afectando negativamente el desempeño de los jóvenes latinoamericanos más de lo que afectan a sus pares en países con alto desempeño académico.

Las diferencias de habilidades menos notorias entre América Latina y el mundo desarrollado quizá se encuentren en las medidas relacionadas a la salud. Por ejemplo, la región ha prácticamente convergido a los niveles de los países de ingresos más altos en esperanza de vida y en mortalidad infantil. Sin embargo, aún queda mucho margen para mejorar. Todavía existe una alta incidencia de problemas de salud en las poblaciones más vulnerables, como sucede con la

desnutrición crónica, que actualmente afecta a uno de cada 10 niños latinoamericanos y que es un pésimo comienzo en su camino de formación de habilidades.

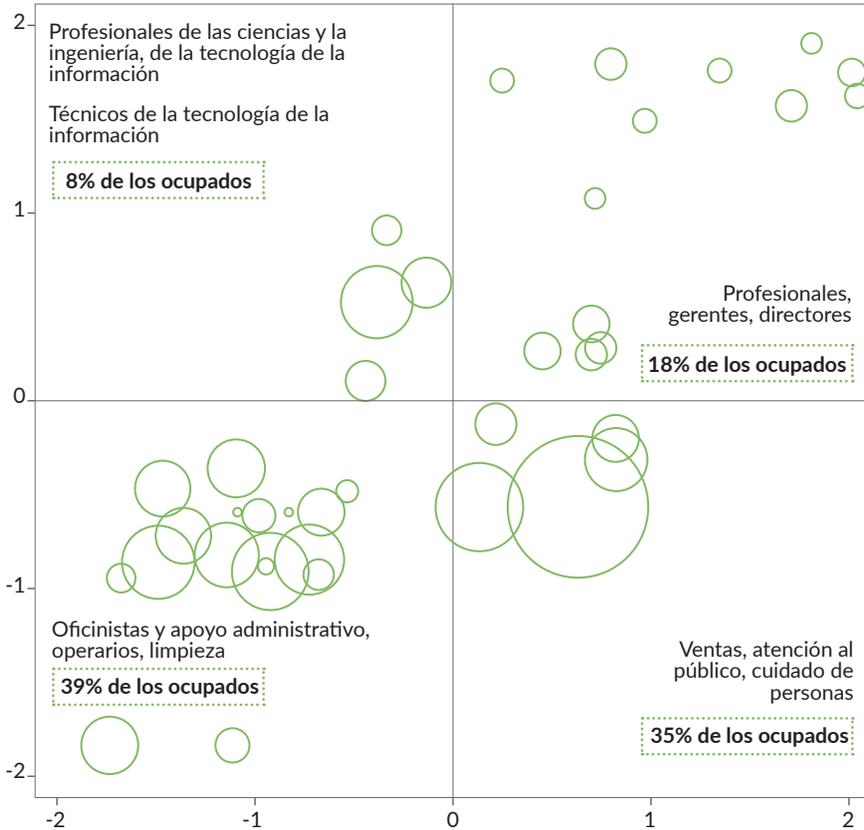
Pero el rezago en el desarrollo de habilidades en la población es quizá más patente al comparar personas que viven en un mismo país de la región. Distintas medidas, entre ellas las recogidas en la Encuesta CAF 2015, dan cuenta de grandes desigualdades en las dimensiones cognitiva, socioemocional y física entre personas que provienen de diferentes estratos socioeconómicos. Es más, las brechas ya están abiertas antes de que los niños cumplan los tres años de edad, y algunas de ellas se refuerzan al ir creciendo (CAF, 2016).

¿Qué habilidades se requieren en los mercados laborales de la región?

La mayoría de los trabajos exige una gama amplia de habilidades. Sin embargo, la importancia relativa de distintos tipos de habilidades varía mucho entre ocupaciones. ¿Qué tipos de habilidades requieren los empleos en América Latina? El gráfico 3, construido a partir de datos de la Encuesta CAF 2015, muestra que los requerimientos de habilidades cognitivas complejas y habilidades socioemocionales interpersonales varían de manera notoria entre ocupaciones, y ambas dimensiones de habilidades son complementarias entre

Gráfico 3

Requerimientos de habilidades cognitivas y socioemocionales por ocupaciones, en 10 grandes ciudades de América Latina ^{a/b/}



a/ El gráfico reporta la distribución de las ocupaciones reportadas en la Encuesta CAF 2015 de acuerdo a sus requerimientos de habilidades socioemocionales y cognitivas. El centro de cada círculo representa la combinación de habilidades de una ocupación específica, mientras que el tamaño del círculo representa la participación de esa ocupación en el empleo total. De las 43 ocupaciones registradas en la Encuesta CAF 2015 (que corresponden a ocupaciones del sistema de clasificación CIO 08 a dos dígitos) se representan en el gráfico las 39 figuras también en la O*NET. Los índices de requerimientos de habilidades cognitivas y socioemocionales para cada ocupación se construyen en base a la agregación realizada por Pellegrino y Hilton (2013). Los índices de habilidades están estandarizados (expresados en desvíos estándar respecto de la media).

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, São Paulo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la O*NET y de la Encuesta CAF 2015.

sí, es decir, las habilidades cognitivas y socioemocionales se demandan en conjunto en América Latina⁷. Además, la Encuesta CAF 2015 muestra que en las principales ciudades de América Latina 3 de cada 4 empleos (74%) requieren bajos niveles de habilidades cognitivas complejas. Solo un 18% de los empleos necesitan altos niveles de ambas habilidades y son estos los que pagan mayores salarios. Los requerimientos de habilidades también varían de manera sustancial entre el mercado laboral formal e informal, ya que mientras 1 de cada 3 empleos (32%) en el sector formal requiere altos niveles de habilidades cognitivas complejas, solo 1 de cada 6 (17%) las requiere en el sector informal.

¿Qué habilidades se demandarán en el futuro?

La estructura ocupacional de un país —por lo tanto, los requerimientos de habilidades asociados— puede cambiar con el tiempo. Uno de los grandes interrogantes acerca del futuro del empleo es si el acelerado progreso tecnológico y la posibilidad de la automatización de tareas harán que las computadoras y los robots reemplacen a los trabajadores. Estudios recientes⁸ sostienen que este progreso tecnológico no necesariamente reducirá la cantidad de empleos, pero sí afectará el tipo de ocupaciones que se irán

generando y, por ende, las habilidades requeridas. Por ejemplo, la llamada “hipótesis de automatización” plantea que aquellas ocupaciones con un gran contenido de actividades rutinarias serán destruidas, y las ocupaciones que ganarán importancia serán las que demanden habilidades para tareas no rutinarias y las que se complementen de la mejor manera con las computadoras. La evidencia para las últimas dos décadas en países desarrollados es consistente con este fenómeno.

Un proceso muy relacionado al de automatización, y que también fue observado en las últimas dos décadas para países desarrollados, es el de “polarización” de las ocupaciones⁹. La hipótesis es que el cambio en la estructura ocupacional impulsado por el progreso tecnológico genera un aumento simultáneo de la proporción de ocupados en empleos de altas habilidades y altos salarios y también en empleos de bajas habilidades y bajos salarios, al tiempo que se reduce el peso de las ocupaciones con salarios y habilidades intermedios, más asociadas a tareas rutinarias. A partir de un ejercicio empírico realizado con encuestas de hogares de la región se encontró que el proceso de polarización no parece estar presente hasta hoy en América Latina, o no es tan marcado como en los países desarrollados (CAF, 2016). Sin embargo, esto no quita que la región no avance hacia una mayor automatización

7. Esto también es cierto para regiones desarrolladas, tal como resulta de los datos reflejados por la O*NET.

8. Autor, D. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.

9. Goos, M., Manning, A., y Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *The American Economic Review*, 104(8), 2509-2526

(y su consecuente polarización) en el futuro cercano, a consecuencia de seguir los pasos tecnológicos que ya ocurrieron en regiones más ricas. De todas maneras, un punto a destacar es que las ocupaciones menos rutinarias suelen contener altos requerimientos de habilidades socioemocionales y también de habilidades cognitivas como la creatividad, que no son propias de las máquinas. En este sentido, si la región quiere estar preparada para un futuro tecnológico desafiante debe apostar a la formación tanto de buenas habilidades cognitivas como socioemocionales.

Reflexiones finales: oportunidades y desafíos de la formación de habilidades en un continente joven

Los beneficios a nivel agregado de mayores habilidades son evidentes. Además, las mayores habilidades cognitivas, socioemocionales y también las físicas redundan en un mayor bienestar individual. Los datos recogidos por la Encuesta CAF 2015 muestran evidencia robusta en este sentido.

Como América Latina se encuentra en cierto modo rezagada en su *stock* de los tres tipos de habilidades, en comparación con regiones más desarrolladas, es necesario invertir más y mejor para cerrar esas brechas y encaminar a la región en la trayectoria del desarrollo económico. Y no basta

con aumentar el gasto público en educación, como lo han hecho de manera importante casi todos los países de la región en la última década.

América Latina cuenta hoy con un gran potencial, así como con desafíos y oportunidades, para consolidar un capital humano de calidad. La región tiene la ventaja de contar con una población joven, por lo cual todavía puede explotar las ganancias del denominado “bono demográfico” que se extinguirá en aproximadamente una década. Por lo tanto, resulta de suma importancia invertir en los más jóvenes que necesitarán un abanico de habilidades que les dé la versatilidad necesaria para adaptarse a los entornos cambiantes que caracterizarán los próximos años. Para ello América Latina deberá atacar con firmeza grandes problemas que todavía aquejan al desarrollo de niños y jóvenes: las desigualdades que marcan diferencias desde el inicio de la vida, la calidad de los servicios educativos, la deserción escolar, el fenómeno de jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo, el problema del embarazo adolescente, y la difícil transición de los jóvenes hacia empleos de calidad, especialmente por los serios problemas de informalidad que sufre la región. Todos estos desafíos son cruciales en las dos primeras décadas de vida, y deben ser resueltos con políticas públicas que atiendan a la importancia de la familia, la escuela, el mundo laboral y el entorno físico y social en la formación del capital humano de los latinoamericanos.



Mejores aptitudes, mejores empleos, vidas mejores



Mario Pezzini, Andreas Schleicher*
OCDE

Dotar a la gente de aptitudes y oportunidades constituye uno de los caminos más directos hacia el empleo de calidad y el bienestar individual. Estas medidas proactivas impulsarán las economías hacia un crecimiento abierto a todos, una productividad competitiva y un nivel de vida mejor. Además, dominar las aptitudes esenciales permite a los individuos participar plenamente en la sociedad. Y las vidas de los jóvenes iberoamericanos de hoy son un ámbito en el que es importante adquirir mejores aptitudes para crear ese futuro de mayor inclusión en los procesos sociales, económicos y políticos.

Comprender la importancia de las realidades actuales

Alrededor de la cuarta parte de la población total de América Latina y el Caribe tiene entre 15 y 29 años. Es decir, 163 millones de personas, que representan la mayor parte de la futura fuerza laboral de la región pero que hoy tienen grandes limitaciones para adquirir las aptitudes capaces de repercutir en el crecimiento, la productividad y el desarrollo de la zona. Casi todos los países son conscientes de que cuentan con una oportunidad crucial para abordar esta dicotomía. El dividendo demográfico está en todo su apogeo y la población juvenil iberoamericana se encuentra en su máximo nivel, pero las condiciones demográficas serán

* Mario Pezzini, director del Centro de Desarrollo y director en funciones de la Dirección de Cooperación al Desarrollo, y Andreas Schleicher, director de Educación y Capacitación, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

menos favorables en el futuro, y esos jóvenes, a medida que maduren, tendrán cada vez más presiones para ser el segmento productivo de la población. Por consiguiente, este es el momento de prestar atención a la juventud¹.

¿Por qué? Porque los jóvenes en América Latina son vulnerables y están mal preparados para hacer frente a los retos futuros del mercado de trabajo. Por primera vez en tres años, se prevé un aumento del desempleo juvenil mundial, y las cifras de jóvenes que trabajan pero viven en la pobreza son alarmantes. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, se prevé que la tasa de paro pase del 15,7% en 2015 al 17,1% en 2017. A pesar de unos avances considerables, que han permitido reducir la pobreza y las desigualdades y ampliar la clase media, más de la mitad de los jóvenes latinoamericanos (aproximadamente el 64% en 2014) pertenecen todavía a hogares pobres y vulnerables². Además, los jóvenes que no están ni en la escuela ni trabajando siguen siendo un grupo numeroso y especialmente vulnerable: en 2014, más de uno de cada cinco jóvenes de la región —el 21% de las personas de este grupo de edad, es decir, casi 30 millones de personas— decían que ni estudiaban ni tenían trabajo. Portugal y España

sufren unas circunstancias similares, con tasas de paro de la franja entre 15 y 24 años que en 2015 alcanzaron el 32% y el 48,3%, respectivamente (según las estadísticas de la OCDE).

Los jóvenes en América Latina son vulnerables y están mal preparados para hacer frente a los retos futuros del mercado de trabajo.

Lo que retiene a los jóvenes iberoamericanos es, en parte, su falta de aptitudes útiles para el empleo. Más de la mitad de los chicos de 15 años inscritos en escuelas de Perú, Brasil, Costa Rica, Argentina, Chile, México, Uruguay y Colombia no tiene el nivel básico de competencias en matemáticas y ciencias previsto en el Programa de la OCDE para la Valoración de los Estudiantes Internacionales (PISA) 2012. En los países de la OCDE, incluidos España y Portugal, alrededor de la cuarta parte de los jóvenes de 15 años está por debajo del umbral de competencias básicas. Y muy pocos estudiantes latinoamericanos alcanzan niveles de competencia elevados. La proporción de alumnos con resultados excelentes

1. OECD/ECLAC/CAF (2016), *Latin American Economic Outlook 2017. Youth, skills and entrepreneurship*, en prensa.

2. OECD/ECLAC/CAF (2016), *op.cit.*.

en matemáticas en los países latinoamericanos es inferior al 2%. Por su parte, España (8%) y Portugal (10,6%) tienen muchos más alumnos con resultados excelentes, pero están también por debajo de la media de la OCDE (12%).

Estos datos son preocupantes. El Estudio de las aptitudes de adultos de la OCDE muestra que la falta de capacitación limita gravemente el acceso de una persona a un trabajo mejor remunerado y más satisfactorio. Lo mismo ocurre con los países: el reparto de aptitudes tiene repercusiones importantes en la distribución de los beneficios del crecimiento económico en las sociedades. El valor de los ciudadanos cualificados influye de manera muy significativa en sus vidas y su bienestar, mucho más allá de lo que puede medirse con las ganancias del mercado laboral y el crecimiento económico. Los adultos dotados de aptitudes fundamentales introducen tecnologías y nuevas formas de trabajar que mejoran la productividad. Los adultos más preparados tienen muchas más probabilidades que los menos preparados de notificar los problemas de salud, considerarse actores de los procesos políticos y confiar más en otros. Aunque es difícil discernir la naturaleza causal de estas relaciones, es evidente que son relevantes, porque la confianza es el aglutinante de las sociedades modernas y la base del comportamiento económico.

Si no existe confianza en los gobiernos, las instituciones públicas y los mercados bien regulados es difícil suscitar el respaldo público a políticas innovadoras y ambiciosas, sobre todo cuando implican sacrificios a corto plazo y los beneficios a largo plazo no saltan a la vista. Además, un menor grado de confianza puede provocar un menor cumplimiento de las normas y los reglamentos y, por tanto, hacer que se impongan normas más estrictas y burocráticas. La consecuencia puede ser que los ciudadanos y las empresas eludan asumir riesgos y retrasen las decisiones sobre inversión, innovación y movilidad laboral que son esenciales para impulsar el crecimiento y recuperar la competitividad. Para destacar la equidad y la integridad en el desarrollo y la aplicación de políticas y garantizar que esas políticas sean más integradoras, así como para crear un genuino compromiso de la población, son necesarias las aptitudes de los ciudadanos.

Dar prioridad a la capacitación para los jóvenes

Sabiendo que, sin las aptitudes apropiadas, la gente languidece al margen de la sociedad, el progreso tecnológico no se traduce en crecimiento económico y los países no pueden competir en la economía global, construir dichas aptitudes

es una prioridad fundamental, entre otros, para los jóvenes iberoamericanos. Proporcionar a los jóvenes las oportunidades, los conocimientos y las aptitudes para que puedan hacer una contribución plena a sus sociedades puede ayudar a evitar varias situaciones negativas, como el mal comportamiento del mercado laboral, el malestar social, la criminalidad y la violencia y la escasa participación en la sociedad política y civil. Nuestras ideas sobre las aptitudes prioritarias para los jóvenes deben regirse por estas tres medidas:

1. En primer lugar, necesitamos entender mejor la demanda actual de aptitudes y su evolución

La coexistencia de graduados sin trabajo con empresarios que dicen que no logran encontrar a gente con las aptitudes que necesitan demuestra a las claras que aumentar el nivel de educación no se traduce automáticamente, por sí solo, en mejor empleo y una vida mejor. En los países latinoamericanos, la proporción de empresas que considera que una fuerza laboral sin la educación adecuada es un gran obstáculo es asombrosamente alta. Es el caso de aproximadamente el 36% de las empresas, frente al 22% en el África subsahariana y solo el 15% en los países de la OCDE.

Históricamente, la educación ha consistido en la transferencia

de conocimientos, y la mayor parte de América Latina lo hace razonablemente bien. Pero hoy el éxito educativo consiste en asegurar que las personas desarrollen una brújula y un sentido de la orientación que les permitan abrirse camino en un mundo cada vez más incierto, volátil y ambiguo. En otras palabras, las aptitudes más fáciles de enseñar y poner a prueba son también las más fáciles de computar, automatizar y deslocalizar. Por consiguiente, la educación debe centrarse mucho más en las formas de pensar, la creatividad, el análisis crítico, la resolución de problemas y la toma de decisiones, las formas de trabajar, que incluyen la comunicación y la colaboración, y los rasgos de carácter que ayudan a vivir y trabajar con otros. En la mayoría de los colegios latinoamericanos, los estudiantes aprenden de manera individual y, al final del curso, obtienen un certificado que acredita sus propios avances. Sin embargo, a medida que el mundo se vuelve más interdependiente, las escuelas necesitan preparar a sus alumnos para un mundo en el que cada persona necesita colaborar con otras de distintas procedencias culturales y saber valorar diferentes ideas, perspectivas y valores. Los jóvenes necesitarán las aptitudes necesarias para competir en un mundo en el que la gente debe confiar en los demás por encima de esas diferencias y en el que repercutirán en las vidas de las personas muchos aspectos que trascienden las fronteras nacionales.

2. En segundo lugar, necesitamos tener maneras de conectar a los jóvenes con los mercados de trabajo

Los países deben dar más preferencia a una educación que proporcione las aptitudes necesarias y que dure toda la vida, en lugar de una enseñanza centrada en las calificaciones y que termina cuando empieza la vida laboral. En Latinoamérica hay más gente que tiene acceso a los colegios y universidades, pero la educación continua en el trabajo sigue siendo poco frecuente. Los países deben hacer frente a unos índices de abandono escolar inaceptables con la oferta de una enseñanza más apropiada, segundas oportunidades y posibilidades de experiencia laboral para los jóvenes *antes* de terminar sus estudios. Es un aspecto especialmente importante visto que, en América Latina y el Caribe, el 55% de la población entre 15 y 64 años no completa su educación secundaria, y solo el 7% tiene una educación terciaria.

El análisis de la OCDE *Learning for Jobs* muestra que el desarrollo de las aptitudes es mucho más eficaz cuando el mundo de la educación y el del trabajo están unidos. A diferencia de lo que sucede con los currículos diseñados solo por el gobierno e impartidos solo en las escuelas, aprender en el lugar de trabajo permite a los jóvenes adquirir aptitudes *duras*, como el manejo de los equipamientos

modernos, y otras *blandas*, como el trabajo en equipo, la comunicación y la negociación mediante experiencias reales. Además, la formación sobre el terreno puede ayudar a que unos jóvenes desinteresados permanezcan en el sistema educativo o se reincorporen a él.

Si bien el Skills Survey de la OCDE muestra que los países nórdicos, Holanda y Canadá son los que más oportunidades ofrecen de una educación de calidad durante toda la vida, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo, los países latinoamericanos están haciendo grandes avances. En América Latina y el Caribe existen numerosos planes de formación y prácticas para los jóvenes, en particular los que tienen peores resultados educativos y proceden de hogares vulnerables. Aunque muchos de estos programas todavía son pequeños, han sido especialmente eficaces a la hora de facilitar la adquisición de aptitudes y una transición fluida al empleo formal. Suelen consistir en breves cursos de formación que permiten aprender oficios, habilidades concretas o aptitudes básicas de las que busca el sector privado. Dan a los jóvenes la oportunidad de tener su primer empleo. Es decir, estas formas de aprendizaje revalorizan el papel de las empresas en la educación y fomentan el reconocimiento de las calificaciones oficiales en el mercado laboral³.

3. *op.cit.*

3. En tercer lugar, hay que reforzar el uso eficaz de las aptitudes en el trabajo

Desarrollar las aptitudes necesarias y vincularlas al mercado laboral no se traducirá en mejores resultados sociales y económicos si esas aptitudes no se utilizan verdaderamente en el puesto de trabajo. El Skills Survey de la OCDE muestra que las personas que, además de saber leer, utilizan esa capacidad lectora, producen más por hora trabajada, que es un indicador habitual de la productividad laboral. De hecho, las diferencias en el uso medio de la aptitud lectora explican aproximadamente el 30% de las diferencias de productividad laboral entre unos países y otros. El vínculo positivo entre la productividad laboral y la lectura en el trabajo es firme incluso después de ajustarlo para tener en cuenta las puntuaciones medias en aptitudes lectoras y numéricas. Es decir, el uso que hace una persona de sus aptitudes en su trabajo es importante para explicar las diferencias de productividad laboral.

Trazar el camino hacia adelante

Inspirados por las conclusiones en estas tres áreas, los gobiernos de América Latina y el Caribe podrían llevar a cabo una serie de reformas que permitan mejorar la capacitación de los jóvenes.

Informar a los jóvenes sobre las oportunidades de empleo y las salidas en el mercado laboral

Lo más fácil es decir a los jóvenes más verdades sobre las salidas de sus estudios en el mercado laboral y dar incentivos a las instituciones de enseñanza para que presten atención a ese aspecto. Es fundamental contar con mejor información y más transparencia sobre la oferta y la demanda de aptitudes en la economía para resolver la discrepancia entre las dos. Saber qué aptitudes se necesitan en el mercado laboral y qué vías educativas llevan a los jóvenes a donde quieren es fundamental. Unos buenos servicios de orientación profesional, unidos a una información actualizada sobre las perspectivas del mercado de trabajo, pueden ayudar a los jóvenes a elegir bien su carrera. Unos profesionales competentes que dispongan de las informaciones más recientes sobre el mercado pueden orientar a cada persona hacia el programa educativo más adecuado para su futura carrera. Los servicios de empleo público también pueden cumplir un papel crucial en la adecuación de las aptitudes, sobre todo a nivel local, en estrecha colaboración con las empresas de la zona y los servicios de educación y formación.

Facilitar la flexibilidad de las aptitudes dentro del mercado laboral

Los jóvenes deben recorrer los mercados laborales hasta encontrar

el trabajo más apropiado a sus aptitudes, y los empresarios necesitan tener esa misma flexibilidad para encontrar personas con las aptitudes necesarias. Esto es especialmente importante durante la transición de los estudios al mercado de trabajo, porque ese primer paso puede tener consecuencias muy serias a largo plazo. Por eso es importante crear mecanismos flexibles en el mercado de trabajo que incluyan la protección del empleo. Esos mecanismos pueden facilitar o dificultar el uso de las aptitudes y resolver las discrepancias. Pueden resultar especialmente perjudiciales para los jóvenes que están incorporándose al mercado laboral, pero también para otros, como los trabajadores desplazados o los que quieren reincorporarse al mercado laboral después de un tiempo. También pueden disuadir a los trabajadores de dejar un puesto de trabajo para aceptar otro que encajaría más con ellos pero que les expondría a mayores riesgos. Los países deben mantener y ampliar las medidas que resulten más eficaces para activar el mercado laboral. Entre otras, el asesoramiento, la ayuda en la búsqueda de empleo y los subsidios a la contratación temporal de jóvenes poco cualificados. Las rentas asistenciales para los jóvenes deben estar vinculadas a su búsqueda activa de trabajo y su compromiso de tomar medidas para mejorar su capacitación. Por su parte, los empresarios quizá deben ofrecer una mayor flexibilidad en el lugar de trabajo. Los sindicatos

tal vez necesitan revisar su postura de reequilibrar la protección al empleo de los trabajadores permanentes y temporales. Las empresas necesitan contar con unos períodos razonables de prueba para dar a los jóvenes sin experiencia laboral la oportunidad de demostrar lo que pueden hacer y de ahí pasar a un trabajo regular. En algunos países es posible que haya que revisar el salario mínimo de los trabajadores más jóvenes, con el fin de que a los poco cualificados les sea más fácil obtener su primer empleo. Y, para convencerles de que no abandonen la escuela, los países deben bajar el coste de oportunidad de permanecer en ella.

Certificar la capacitación.

Garantizar que las calificaciones son coherentes y fáciles de interpretar es muy importante, sobre todo porque el 55% de los trabajadores latinoamericanos (130 millones de personas) pertenecen a la economía informal. Hay que tener en cuenta, además, que uno de los mayores obstáculos que encuentran los inmigrantes cuando buscan trabajo es que el país de acogida puede no reconocer sus calificaciones ni su experiencia laboral en su país de origen. Como consecuencia, muchos trabajadores inmigrantes ocupan puestos para los que están sobrecualificados. Para encontrar el puesto apropiado para un posible empleado, los empresarios deben ser capaces de identificar las aptitudes

de cada candidato, de modo que las calificaciones no solo deben ser claras sino otorgarse de forma coherente. Es esencial un sistema de certificación continua que integre el aprendizaje no formal e informal durante toda la vida laboral, así como el reconocimiento de los diplomas extranjeros.

Con estas estrategias como guía, lo que hace falta para dotar a los jóvenes de una mejor capacitación es, en definitiva, un nuevo partenariado de amplio espectro. Hay tareas para muchos. Los gobiernos pueden diseñar incentivos económicos y políticas fiscales favorables. Los sistemas educativos pueden fomentar el espíritu emprendedor

y ofrecer formación profesional. Los empresarios pueden invertir en educación continua. Los sindicatos pueden garantizar que las inversiones en formación se reflejen en unos puestos de trabajo de más calidad y unos salarios más altos. Y cada joven puede aprovechar mejor las oportunidades de aprender. Trabajando todos juntos es posible elaborar y poner en práctica un plan sostenible para dotar a los jóvenes de las aptitudes que necesitan para colaborar, competir y conectar de maneras que les permitan tener un empleo y una vida mejores e impulsen las economías y las sociedades hacia adelante en el camino del crecimiento, la inclusión y la prosperidad.



Más allá de la educación de calidad



Carmen Pagés y Graciana Rucci*

BID

Mucho se ha hablado de la necesidad de superar la crisis educativa de la región, avanzando hacia una educación de calidad para todos. Si bien este es un objetivo necesario, y que se debe alcanzar, no es suficiente: necesitamos también enfocar esfuerzos en lograr un sistema de formación continua que apoye a las personas a lo largo de toda su vida laboral y sus variadas transiciones, que construya mejores trayectorias de aprendizaje y laborales y que responda a los cada vez más acelerados cambios en las demandas laborales.

El rol de las habilidades para el desarrollo

Contar con una fuerza de trabajo calificada y los mecanismos para continuamente adquirir, actualizar y certificar sus habilidades constituye una palanca esencial para el crecimiento¹. El acervo de habilidades de la fuerza de trabajo es, conjuntamente con la innovación, el grado de competencia y los incentivos que enfrentan las empresas, uno de los determinantes principales de la productividad, el factor más importante a la hora de explicar el crecimiento de los países (*The OECD Jobs Study*, 1994; *OECD Economic Outlook*, 2011; “The Role of Cognitive Skills in Economic Development”, E. Hanushek y L. Woessmann en *Journal of Economic Literature*, 2008; *The Age of Productivity*,

* División Mercados Laborales

1. Se definen habilidades como la capacidad de las personas de llevar a cabo con éxito una serie de tareas (Exploring the links between Skills and Productivity, L. Gambin et al., U. of Warwick, 2009).

C. Pagés, 2010; “Más allá del aula: formación para la producción”, M. Bassi et al. en *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?*, G. Crespi et al. (eds.), BID, 2014). Una mejor combinación de habilidades y capacidades de la fuerza laboral contribuye a la mejora de la productividad laboral de las personas de forma directa, pero también promueve la productividad de forma indirecta, a través de estimular la innovación, la adopción de tecnología y la capacidad gerencial de las empresas. Es decir, la productividad de las firmas. Las habilidades también están asociadas a mayor empleabilidad y mayores salarios para los trabajadores (“Interpersonal styles and labor market outcomes”, L. Borghans et. al., en *Journal of Human Resources*, 2008; “Skills, Tasks and Technologies”, D. Acemoglu y D. Autor, en *Handbook of Labor Economics*, 2011).

El invertir en educación solo al principio de la vida ya no es suficiente.

En América Latina y el Caribe se han hecho importantes avances en la cobertura de la educación, aunque queda mucho camino que recorrer en términos de calidad. Es bien conocido que los aprendizajes, medidos por pruebas comparables entre países (por ejemplo, PISA) colocan a la región en los últimos puestos de la escala de naciones participantes (“¿Cómo se desempeñan los estudiantes pobres y ricos?”, M. Bos et al., Harvard University Open Scholar, 2014). Invertir en mejorar no solo la cobertura sino la calidad de los aprendizajes es esencial

para que la experiencia educativa rinda resultados a sus beneficiarios. Sin embargo, argumentamos que una educación de calidad y para todos, para las nuevas generaciones, es insuficiente para hacer frente al déficit de habilidades con el que hoy cuenta la fuerza laboral, y a la necesidad de adaptación a los constantes y cada vez más acelerados cambios que trae consigo la 4^o Revolución Industrial. Se requiere invertir el binomio de educar primero y trabajar después, para pasar a una lógica de formación a lo largo de la vida, combinando las aulas y el lugar de trabajo como instancias formativas.

Algunos datos dan cuenta de la escasez de habilidades entre la fuerza laboral de la región.

Existe un importante acervo de personas, ahora en el mercado laboral, con bajo nivel educativo, con experiencia laboral no transparente para el mercado o con habilidades obsoletas. Este acervo tiene potencial de productividad laboral y puede acceder a mejores trayectorias laborales (ie, mejores empleos). Las pruebas PISA indican que en promedio un 62% de los jóvenes de 15 años no posee las habilidades mínimas para realizar cálculos matemáticos simples y un 48% no puede entender un texto básico. Si bien algunos jóvenes continúan estudiando y pueden subsanar esas falencias, muchos terminan su proceso educativo no mucho después. Las pruebas para adultos de la OCDE, PIAAC, por ahora solo realizada en la región en Chile, confirma el inmenso

problema de habilidades que padece la fuerza laboral chilena, el más acusado de la OCDE. Más de la mitad de adultos alcanza el nivel más bajo o menos en comprensión de lectura (frente a un 19% en la OCDE) y un 62% alcanza el nivel más bajo o menos de cálculo (frente a 22,7 % en el promedio OCDE). Vale recordar sin embargo, que Chile es el país que arroja mejores resultados en PISA de la región y que por lo tanto, los resultados del resto de países, si tomaran la prueba PIAAC, de seguro mostrarían déficits todavía mayores.

Los empleadores también resaltan la falta de habilidades de la fuerza laboral. Un porcentaje de empleadores mayor al del promedio mundial manifiesta tener problemas para contratar trabajadores con las habilidades que requieren (Talent Shortage Survey, Manpower, 2015). Alrededor del 90% de empresarios en Argentina, Brasil y Chile señalan que no encuentran las competencias que necesitan para producir competitivamente (*Desconectados*, Bassi et al., BID, 2012). Asimismo, una serie de encuestas realizadas por el BID a firmas en Bahamas, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay indica que entre el 40% y el 70% de los empleadores reporta dificultades con las habilidades socioemocionales de los trabajadores (conducta y comportamiento en el trabajo) como la principal razón de despido y entre un 15% y un 30%

informa como causa los problemas de ausentismo (relacionados, también, con las habilidades socioemocionales)².

Asimismo, el cambio tecnológico acelerado genera constantes nuevas demandas de habilidades, por lo que es importante prevenir la descapitalización de la fuerza laboral. En un contexto de creciente automatización, interconexión y uso de tecnologías avanzadas, las demandas por habilidades de procesamiento de información y capacidades avanzadas cognitivas e interpersonales está creciendo rápidamente (*Skills Matter*, OCDE, 2016) pero muchos trabajadores que se formaron más de una década atrás no poseen dichas capacidades. De esta manera, por las carencias con las que parte y el elevado riesgo de descapitalización, es esencial enfocarse también en la población en edad de trabajar y que ya no está en el sistema escolar, como población objetivo de la política de habilidades.

Más allá de programas aislados, se requieren sistemas de formación continua

La respuesta al enorme déficit de habilidades de la fuerza laboral en la región ha sido muy tibia, tanto por parte de las propias empresas como de los gobiernos o los trabajadores.

2. Para mayor detalle, ver el caso en Bahamas documentado en "In Pursuit of Employable Skills", E. Pinder y M. Fazio, BID, 2013; el de Honduras y Panamá en "Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de los establecimientos en Honduras" y "Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de los establecimientos en Panamá", D. Baptista y R. Flores, BID, 2014; y el de Uruguay en "Formación para el trabajo en Uruguay", C. De Mendoza, et al., BID, 2013.

Los datos indican una gran diferencia entre el porcentaje de trabajadores activos que se beneficia de alguna actividad de formación estructurada (ya sea como parte del sistema educativo formal, capacitación o educación para adultos) en la región (menos de un 15%) y el promedio de la OCDE (56,3%), (*Empleos para Crecer*, V. Alaimo et al., 2015). Asimismo, desde el lado de las políticas públicas la respuesta ha sido débil, fragmentada y poco enfocada a las necesidades del mercado laboral. El primer tipo de respuesta a los problemas de habilidades de la fuerza laboral ha sido la de crear una serie de programas de capacitación cuyo objetivo es proveer una combinación de habilidades cognitivas, técnicas y/o sociales. Estos programas están siendo en general focalizados en la población desempleada o inactiva vulnerable y su objetivo, más que la productividad de los trabajadores activos es la inserción laboral. En algunos casos, estos programas han tenido resultados interesantes desde el punto de vista de su impacto en la probabilidad de inserción en el empleo formal pero en otros los resultados han sido muy poco favorables. Parte de los problemas que enfrentan dichos programas es que suelen estar aislados, careciendo del soporte necesario en forma de mecanismos externos de aseguramiento de calidad y pertinencia, y carentes de articulación con el sistema educativo o con otros programas, impidiendo la construcción de trayectorias de

aprendizaje con el foco puesto en el mercado de trabajo. Asimismo, sumando todos los programas, la fuerza laboral presente o futura que llegan a cubrir es todavía pequeña. La otra modalidad de respuesta en algunos países han sido los institutos nacionales de formación, financiados con impuestos a la nómina; sin embargo, estos fondos se suelen asignar de forma más o menos automática, y no en función de metas y resultados predefinidos, existiendo escasa información acerca de si la formación por ellos realizada o contratada afectó las trayectorias laborales o la productividad de las empresas. Asimismo, muchas de estas instituciones también han tendido a ir orientando su accionar hacia la población inactiva o desempleada, y a formar en habilidades de baja complejidad, por medio de programas o cursos que no permiten construir trayectorias de aprendizaje.

Se podría argüir que formar durante toda la vida es caro y que los países de la región no pueden permitírselo.

Sin embargo, argumentamos aquí que, dada la importancia de las habilidades para el desarrollo, y en particular las habilidades de la fuerza laboral que estará en el mercado laboral por los próximos 30 años, el costo de oportunidad es más caro aún. Pero, justamente por ser los recursos escasos, las políticas públicas deben plantearse cuidadosamente cuál es el rol del Estado, versus otros actores. En nuestra opinión, hay dos

razones importantes que le confieren un rol al Estado para involucrarse: fallas de mercado e inequidad de oportunidades. Ahora bien, que existan estas razones no significa que el Estado deba financiarlo todo. El Estado puede apoyar un sistema, entre otros, transparentando la información y brindando la orientación apropiada, ofreciendo incentivos para que empresas y trabajadores inviertan en formación, asegurando la calidad y la pertinencia de la formación, estableciendo un lenguaje común de competencias, avalando certificados aceptados y reconocidos por el mercado y garantizando el uso de ciertos recursos públicos para la mejora de la productividad y empleabilidad de las personas en general.

¿Cómo se hace entonces? ¿Qué se puede aprender de los sistemas exitosos de formación para el trabajo de otros países fuera de la región?

Para paliar las fallas de mercado y los problemas de inequidad, los sistemas de formación para el trabajo con buenos resultados focalizan el rol del Estado en llevar a cabo con éxito cuatro funciones.

La investigación acerca de lo que funciona en este ámbito es incipiente, y las evaluaciones de impacto se han enfocado en programas individuales más que en el análisis de sistemas de

formación. Sin embargo, del análisis de los sistemas de formación para el trabajo en una serie de países desarrollados³ reconocidos por tener buenos sistemas se puede concluir que, más allá de promover programas aislados, es necesario establecer sistemas de formación a lo largo de la vida, **orientados por la demanda de trabajo**, en los que el Estado pueda llevar a cabo cuatro funciones básicas:

- a) **establecer procesos que permitan identificar los requerimientos de habilidades del sector productivo y su satisfacción con el sistema de formación;**
- b) **apoyar a traducir exitosamente los requerimientos de habilidades de los empleadores (expresados en estándares de competencia) a currículos que se desarrollan con base en, y permiten alcanzar, esos estándares;**
- c) **asegurar la calidad del sistema a todos los niveles; y**
- d) **realizar un manejo eficaz de los recursos públicos, orientándolos a paliar fallas de mercado e inequidades (“Understanding and Comparing Successful Education and Training Systems around the World, G. Fieldsend, BID, 2016; *Sistemas nacionales de formación profesional y capacitación*, G. Van Breugel, CEPAL, 2012).**

Así, de este análisis se desprende que en los países con sistemas de

3. Los países que se incluyeron en este estudio son: Alemania, Australia, Corea, Nueva Zelanda, Reino Unido, y Suiza.

formación exitosos, éstos están fuertemente orientados hacia los requerimientos del sistema productivo, con los empleadores y los trabajadores como los principales usuarios del sistema. Esto se logra a partir de contar con mecanismos institucionales instalados que les permiten identificar los requerimientos de habilidades de los empleadores, recogiendo y diseminando ampliamente diferentes tipos de información acerca de la demanda presente y futura de habilidades, mediante sistemas establecidos que permiten a un amplio espectro de empleadores articular su voz, y que éstos se expresen en forma de estándares de competencias; y finalmente, evaluando la satisfacción de los empleadores con la forma en que se incorporan sus requerimientos de habilidades y los resultados de este proceso (Fieldsend, 2016; *Building on skills forecasts* y *Skills for Europe's future*, CEDEFOP, 2009; "Métodos para anticipar demandas de habilidades". C. González-Velosa y G. Rucci, BID, 2016).

Asimismo, en este análisis también se constata que los países con sistemas de formación para el trabajo exitosos se distinguen por desarrollar currículos que permiten a las personas alcanzar esas competencias que requiere el mercado, y desarrollan una variedad de opciones de aprendizaje (en el trabajo, en el aula, cursos largos, cursos modulares cortos) para poder alcanzar los conocimientos, las actitudes y los comportamientos identificados. Asimismo, y de manera

muy importante, enmarcan todas las opciones formativas en un marco único de cualificaciones en el que se establecen rutas claras de progreso entre niveles de cualificaciones, entre rutas académicas y vocacionales y entre la formación previa a entrar al mercado laboral y la que ocurre a lo largo de la vida. Además, permiten reconocer y certificar las competencias adquiridas de manera informal en el lugar de trabajo (Fieldsend, 2016).

En cuanto al aseguramiento de la calidad, el análisis comparado de países muestra que los sistemas de formación exitosos incorporan la búsqueda de calidad a todos los niveles: cualificaciones, instituciones, instructores, ambiente de aprendizaje, instrucción en el lugar de trabajo (programas de aprendices y capacitación), incluyendo seguimiento, evaluación, acreditación y certificación, y midiendo los resultados en cuanto a aprendizaje y a desempeño en el mercado de trabajo (Fieldsend, 2016).

Finalmente, la otra característica de los países con buenos sistemas de formación es que han desarrollado incentivos a la formación de trabajadores activos, en un marco de mecanismos de cofinanciamiento público-privado. Estos incentivos se dirigen a trabajadores y/o a empresas, distinguiendo quién financia cada parte y por qué. Los mecanismos de cofinanciamiento contribuyen a subsanar varias fallas de mercado al mismo tiempo y alinean mejor los

incentivos de las partes para invertir en capacitación. Dependiendo del objetivo de dicha inversión y de la población objetivo, el menú de instrumentos varía. Además, los mecanismos de financiación responden a una estrategia amplia de desarrollo de habilidades orientada por una lógica de fallas de mercado y/o la promoción de la equidad. Asimismo, al menos parte del financiamiento se hace disponible a cambio de alcanzar medidas preestablecidas de resultados, y provee incentivos para que los empleadores y trabajadores inviertan o coinviertan en capital humano (Fieldsend, 2016; “Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe”, C. Huneus et al., BID, 2013).

Para que ALC se oriente hacia estos sistemas es necesario ir construyendo estas funciones críticas y consolidar las capacidades institucionales y de gestión. La región necesita avanzar en la dirección que marcan otras economías con niveles mucho más altos de desarrollo. Sin embargo, una serie de factores dificultan la tarea y deben ser superados.

1. El desarrollo de competencias y habilidades se ha visto rezagado por una falta de visión estratégica que acompañe y oriente al sistema de formación

Es decir, una visión de largo plazo de crecimiento económico, bienestar

y desarrollo productivo para los países. Solo a partir de esta visión, se han podido alinear el desarrollo de capacidades y habilidades humanas vis a vis la visión y ruta del desarrollo productivo, con una planificación estratégica, pudiendo así esclarecer el “**formar para qué, en qué y para quién**”.

2. Existe una falta de definición de quiénes son los actores que están o deben estar involucrados en la creación de habilidades y competencias y los roles que cada uno tiene dentro del sistema

En nuestra opinión, los actores públicos más importantes son los ministerios de Trabajo, Educación, Economía y Finanzas: Trabajo porque tiene el mandato de lograr la empleabilidad y (a veces) la productividad de la fuerza laboral; Educación porque tiene a su cargo la responsabilidad de provisión de educación básica, media y superior —incluyendo la técnica vocacional—, y en algunos casos incluso de las instituciones de formación profesional; Economía porque es la institución dentro del gobierno con mayor cercanía a los empleadores y las oportunidades u obstáculos para el desarrollo productivo, entre ellos el capital humano; y finalmente Finanzas porque es clave para la asignación de financiamiento. Asimismo, los trabajadores y las empresas son actores fundamentales. Las empresas como entidades donde puede tener lugar la formación, como financiadoras

o como receptoras de beneficios del capital humano. Y por su parte, los trabajadores como sujetos de ese capital y como beneficiarios últimos del capital humano desarrollado. Finalmente, otro actor extremadamente relevante son los centros de formación. Articular a todos estos actores implica dificultades. Por ello, se necesita partir de (y construir hacia) la participación y la definición de roles sólidos y sostenidos de todas las partes de manera “articulada”, a partir de un marco único: Estado, sector privado, personas, definiendo de forma clara qué hace cada quien y por qué, evitando caer en una visión estatista (todo el Estado) o una visión completamente *laissez faire* (todo el mercado), reconociendo la importancia de los roles de los distintos agentes, como partes complementarias y no como sustitutos, así como el rol regulatorio de los servicios con financiamiento público y, la obligación de un control y uso eficiente de los recursos públicos. El no haber logrado esto ha derivado en el panorama que hoy vive la región: baja productividad laboral, falta de pertinencia y de calidad de la formación.

3. La construcción de un sistema de formación para el trabajo con las características mencionadas es un proceso de mediano plazo que trasciende los tiempos de los gobiernos de la región

La falta de visión de largo plazo acerca del país que se quiere lograr, y las acciones de corto, medio y largo plazo

que se requieren para lograrlo, han hecho que las agendas que no rinden frutos inmediatos se posterguen. Es necesario superar el cortoplacismo y avanzar de forma decidida en agendas de mediano plazo que son esenciales para superar la trampa del mediano ingreso.

4. La falta de capacidades de los entes gubernamentales, así como de los otros actores, para llevar a cabo estas funciones

Como se mencionó anteriormente, habiendo definido una estrategia de crecimiento económico que incluya una ruta crítica sobre las capacidades y habilidades de las personas, habiendo definido los roles y funciones de cada parte involucrada, y habiendo establecido un pacto de Estado sobre la necesidad de avanzar en esta dirección, deviene fundamental construir y consolidar los procesos y mecanismos “detrás” de dichas funciones para poder realmente lograr los resultados esperados.

Invertir en mejorar el capital humano de los trabajadores de la región es una agenda que no puede postergarse más si se desea alcanzar niveles de desarrollo comparables a los de los países de mayor ingreso. Es necesario avanzar, paso a paso, para lograr que dentro de cinco gobiernos, y en 20 años, los trabajadores de la región, y sus empresas puedan sostener el grado de productividad que lo hará posible. ¡Y hay que empezar ya!



El porqué de la actitud emprendedora ante el conocimiento de la tecnología



Roberto Charvel*
Harvard Business School

Como nunca estamos expuestos a modelos de negocios disruptivos que se aprovechan de la tecnología para repensar la forma en que vivimos. En 10 años se han generado tres empresas que en su conjunto valen casi 1 billón de dólares: Google, Facebook y Uber. El enfoque de los sistemas educativos debe estar encaminado a la adopción de la tecnología aunque esté en constante cambio. Este sistema formal deberá estar altamente complementado con el interés y curiosidad de los jóvenes para querer aprender más allá de lo que pasa en las aulas ya que los programas educativos y las universidades no pueden cambiar tan rápido.

Uber se creó en 2009 y provee servicios de transporte en 72 países y 507 ciudades. Su valuación más reciente es 69.000 millones de dólares y desde su inicio ha sido capaz de levantar 18.000 millones entre deuda y capital. Uber vale un tercio más que General Motors, que en 2015 tuvo ventas por 152.000 millones de dólares, mientras que la primera espera duplicar sus ventas de 2016 hasta los 4.000 millones. Nunca antes una empresa privada de reciente creación había sido capaz de levantar tanto capital de fuentes privadas ni alcanzar una valuación similar en un plazo tan corto.

El modelo de negocios de Uber es transformar el transporte de un bien (automóvil) en un servicio a través de software. Hay muchos otros detalles fundamentales que incluyen el uso de

* Es profesor invitado en la Harvard Business School y miembro del comité de innovación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

la capacidad instalada de automóviles privados y conductores que son evaluados. No es casual que empresas consolidadas en el sector automotriz como Toyota o Volvo hayan anunciado asociaciones o inversiones en Uber ya que corrían el riesgo de obsolescencia en un mercado cambiante.

Airbnb fue fundada en 2008 y es un mercado en línea para la renta de corto plazo de unidades habitacionales. Hoy tiene más de 1.500.000 unidades habitacionales listadas en 34.000 ciudades y 191 países. Inclusive en Cuba se puede rentar algo a través de Airbnb, en donde una noche puede generar más ingresos que el sueldo de un mes para una persona local. La empresa está valuada en 30.000 millones de dólares, sin ser dueña de un solo cuarto de hotel o departamento.

En realidad, estos modelos conocidos como de economía compartida o *shared economy* ya se consideran consolidados aun cuando no han tenido una salida a bolsa. No es difícil recordar que cuando estaban iniciando a consolidarse (en 2008 o 2009) la gente interesada en emprendimiento y negocios se centraba en hablar de las empresas basadas en redes sociales. Estas incluían a Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram y Pinterest entre otras.

Para ejemplificar mejor cómo los modelos de negocios se van reemplazando podemos recordar

cómo en 2009, año en que Uber empezaba operaciones, Facebook era de lo que más se hablaba en temas de innovación. Justo en ese año Facebook se volvía una empresa solvente y era la red social con más usuarios activos. En 2010 alcanzó una valuación de 41.000 millones de dólares, aun siendo privada. Facebook se enlistó en la bolsa en 2012 con una valuación de 104.000 millones. Mientras Facebook se consolidaba como una de las empresas tecnológicas más grandes del mundo comparables a Google o Amazon, Uber iniciaba apenas su expansión internacional en 2012 pero en 2013 levantaría una ronda de financiamiento de Google Ventures que lo valuaría en casi 4.000 millones. Como se mencionó al principio de este artículo solo le tomó tres años más para alcanzar una valuación de casi 70.000 millones.

De la misma manera, si pensamos en la generación de negocios anterior a las redes sociales, llegaríamos a mediados de la década del 2000 en donde la historia es igual de sorprendente. En ese entonces los modelos de negocios dominantes eran los de los buscadores. Google, que inició como un proyecto escolar en 1996, se enlistaría en 2004 con una valuación de 23.000 millones de dólares. En 2012, mientras Facebook se enlistaba en la bolsa y Uber empezaba su expansión internacional, Google reportaba ventas de 50.000 millones. En 2016 Google

está valuado en 498.000 millones y Facebook en 395.000 millones.

Hoy los modelos que todavía están a prueba y que por tanto son más excitantes para los inversionistas son aquellos que tienen que ver con el desarrollo de robots de transporte también conocidos como vehículos autónomos; el uso del *blockchain*; la creación de carne a base de verduras o carne *in-vitro*; o la realidad aumentada de la cual el juego de Pokemon Go! fue un primer ejemplo de lo fácil que será adaptarse a ella. Seguro que hay varios otros modelos de negocios de los que yo nunca he oído hablar y que cambiarán el panorama en los siguientes dos, cinco o diez años.

Estos modelos y muchos otros que no podemos ni imaginar normalmente se desarrollan en Estados Unidos y en particular en Silicon Valley. Las razones de este éxito regional son tantas y tan complejas que nadie ha sido capaz de imitarlo en ningún otro lado del mundo: con un área de 130 km² ha creado la mayor riqueza a nivel mundial. Una de las razones más obvias es que en ningún otro lugar el capital emprendedor o *venture capital* es tan desarrollado como en esa parte de los Estados Unidos. Si bien el capital emprendedor como porcentaje del PIB de Israel es más grande que el de Estados Unidos, es allí donde el número de fondos y la especialización de los mismos pueden tener un impacto definitorio para el éxito del emprendimiento.

Varios estudios demuestran que el mayor impacto en la mejora del PIB se da con inversión en etapas tempranas de la educación.

Hay esfuerzos y resultados claros en países como España, Colombia, México o Brasil para crear mercados de fondos de capital emprendedor, pero los esfuerzos siempre parecen ser demasiado limitados y avanzar demasiado lento. Hoy un emprendedor de España si tiene suerte levanta su serie de *seed* en su país, pero lo más realista es que la Ronda A de financiamiento sea liderada por un fondo basado en Inglaterra. Lo mismo pasa en América Latina en donde los emprendedores tienen que buscar inversionistas en Estados Unidos. Tener inversores extranjeros no es malo, pero puede que esos inversionistas no estén apostando por modelos de negocios que pueden tener en mente la realidad de una región menos desarrollada. Mucho de lo que me he dedicado a documentar en artículos académicos tiene que ver con esta necesidad incumplida del capital emprendedor en Iberoamérica en particular y en los países emergentes en general.

No solo los fondos de capital emprendedor pueden estar dejando fuera modelos de negocios distintos

a los desarrollados en su país de origen, sino que esto se refuerza en algunos países de Iberoamérica con la generación actual de emprendedores. En diferente medida, muchos de ellos estudiaron un postgrado de negocios ya sea en Inglaterra o Estados Unidos. Estos MBA usualmente no son ingenieros o gente técnica sino que son administradores. Gente que estuvo o podría trabajar en consultoría o banca de inversión que tienen un perfil diferente a los emprendedores revolucionarios como Steve Jobs o Elon Musk. Este fenómeno es más común en México que en Argentina o en Brasil, países que sí están desarrollando tecnología aplicada a soluciones de negocios que no necesariamente copian lo que ha pasado en otros países. Esto fue una observación que le escuché a Sam Altman, de la exitosa aceleradora de negocios Y Combinator.

Otro tema importante que repensar en Iberoamérica tiene que ver con la rigidez de los mercados laborales. En esta región del mundo se han hecho algunos cambios positivos en países como Colombia o Perú pero más trabajo se requiere para desregularizar los mercados laborales, para que contratar sea más fácil y barato; buscar esquemas de empleo flexibles y disminuir los costos relacionados con la terminación del empleo.

Hay un tema adicional que la gente tiende a señalar como solución a todo y que por ese virtuosismo

pierde credibilidad. En Iberoamérica, como en otras áreas del mundo, se habla de la educación como la panacea, el santo grial. Poca gente realmente entra en detalle sobre cómo la educación puede ayudar a un país. Varios estudios demuestran que el mayor impacto en mejora del PIB se da con inversión en etapas tempranas de la educación. Quizá uno de los temas poco atendidos es que la educación no debe estar basada en un modelo de información, sino de búsqueda de soluciones. No todo en la educación tiene que tener una finalidad productiva (la poesía o la caligrafía), pero seguro que hay áreas de oportunidad para hacer del sistema educativo algo mejor y más útil para la humanidad.

En particular creo que la educación está cambiando. He oído a varias personas en Silicon Valley mencionar que el 60% de los trabajos de la gente que actualmente está en la universidad no existen hoy, ya que las empresas, incluso las industrias en donde laborarán, todavía no se han creado. Esto no suena fuera de la realidad.

Yo me gradué de la universidad en 1996. Entonces la única referencia que tenía del internet era una portada en la revista *Time* del verano de 1994 y un número de la misma dedicado a esta nueva tecnología. En el último año en la universidad pude solicitar una dirección de correo electrónico que no tenía mi nombre y que perdí cuando salí de la escuela.

Cuando entré a estudiar en 1992 el internet y muchas de las empresas que vendrían no existían: Yahoo! empezó operaciones en 1995. Eso fue hace más de 20 años y el nacimiento de nuevas industrias se ha acelerado. Como se me mencionó antes, Uber se lanzó en 2009 y en 2013 —con una inversión de 258 millones de dólares por parte de Google Ventures— fue capaz de crear una nueva industria en el sector del transporte de personas. En cuatro años una empresa nueva cambió el mercado del transporte para siempre. Para 2016 Uber había levantado 11.500 millones en 14 rondas de financiamiento con capital privado. La historia no es muy distinta con Facebook que inició en 2004 y para 2007 tenía una valuación de 15.000 millones. En 2012 se volvió una empresa listada en el Nasdaq con una valuación inicial de 104.000 millones. No me sorprendería que Uber se listara en la bolsa en 2017 con una valuación similar o inclusive mayor. El mercado en donde compiten Facebook o Google es de 175.000 millones de dólares, mientras que el de taxis es solo de 100.000 millones. Sin embargo, Uber no solo va por el mercado de taxis sino por el mercado de movilidad personal que está estimado en 1 billón de dólares.

¿Cómo puede el sistema educativo preparar a los alumnos para un mundo laboral que todavía no existe? Hay varias respuestas. Desde las que van enfocadas a enseñar aspectos generalistas hasta los

que complementan la educación con cursos en línea con material novedoso recién desarrollado en las universidades líderes. Hay varios aspectos educativos que las universidades no están considerando. Estos incluyen desde cuestiones subjetivas como el desarrollo de la inteligencia emocional, que ayuda a colaborar en equipo, hasta otras objetivas como aprender a programar.

¿Cómo puede el sistema educativo preparar a los alumnos para un mundo laboral que todavía no existe?

Si algo sabemos, es que estamos viviendo una revolución a través del software. Incluso una empresa tradicional de hardware como Apple se ha beneficiado de los servicios que puede proveer a través del uso de plataformas de programación como iTunes o como beneficiario último de las aplicaciones o *apps* que invaden los teléfonos inteligentes, que no son otra cosa que programas de software.

Uno de los temas más apasionantes en el ecosistema emprendedor global es la aparición de un nuevo internet seguro llamado *blockchain*. Este se desarrolló a partir de 2008 como un servicio para el Bitcoin, una moneda codificada. Más allá de la relevancia del Bitcoin, el *blockchain* está abriendo nuevos horizontes en todas las disciplinas. Muchas están tan lejos de la tecnología

como es posible. El *blockchain* ha hecho posible la aparición de contratos inteligentes. Estos se ejecutan solos con información o datos demostrables de forma automática. Por ejemplo, un depósito para la compra de una casa puede ser entregado al vendedor cuando la autoridad gubernamental emita el nuevo título de propiedad que puede incluir una notificación en línea. Si la transacción no se cierra en un tiempo predeterminado el depósito se le regresa al comprador sin mayor riesgo.

Estos contratos inteligentes no solo harán más baratas las transacciones (se evita la comisión del banco por la apertura de un *escrow deposit*) sino que también se limita el número de horas requeridas de un abogado que ya no tiene que pelear por el depósito en un caso determinado. Lo relevante de este tema es que los abogados en el futuro tendrán que aprender a programar contratos en la plataforma de *blockchain*. Antes de esta historia sería difícil imaginar que los abogados necesitaran saber programar, pero si la tecnología del *blockchain* realmente despegara esto será fundamental. ¿O alguien se imagina a un abogado que no sepa escribir contratos? En otras palabras, incluso en la carrera de derecho puede que sea relevante aprender a programar o mejorar la capacidad técnica de los aspirantes a manejar esa disciplina.

Si las expectativas del *blockchain* se cumplen, estaríamos frente a una

tecnología mucho más poderosa de lo que imaginamos. El *blockchain* puede ayudar a documentar de forma inmediata las transacciones no solo de personas sino de instituciones, incluyendo aquellas gubernamentales, por lo que la corrupción o el uso indebido de recursos públicos se vería seriamente afectado. Pero el *blockchain* no solo puede ayudar a debilitar la corrupción sino que puede ayudar a fortalecer el Estado de derecho.

Como se explicó antes, los contratos inteligentes pueden ejercerse sin la intervención de jueces o juzgados ineficientes, con demasiado poder y sujetos a corromperse o a ser tan burocráticos que la gente opta por soluciones fuera de corte. Estos dos temas pueden sonar casi utópicos, pero si el *blockchain* realmente logra estos dos puntos (además de muchos otros que incluyen la bancarización de los miles de millones de personas fuera del sistema financiero), estaríamos ante un cambio radical en la civilización de la humanidad. En particular esto sería muy positivo en países menos desarrollados en América Latina en donde la corrupción y el débil Estado de derecho atentan contra las libertades individuales y también contra la actividad emprendedora. De nuevo se presentaría con el *blockchain* la posibilidad de innovar que se presentó con el internet a principios de los años 90. Parecería que todos nos beneficiaremos de esta

tecnología, pero solo aquellos con aptitudes técnicas serán capaces de realmente tomar ventaja para empezar y desarrollar los nuevos Google, Facebook o Uber del *blockchain*.

Me parece que 2016 es para el *blockchain* como 1994 para el Internet. Falta mucho por andar y por explorar pero en algún lugar de Silicon Valley ya se fundaron los siguientes titanes de los negocios. Ojalá muchos de los emprendedores detrás de esas iniciativas no vengan de los lugares comunes, sino que gente de países emergentes se puedan convertir en los líderes de esta nueva tecnología. Pero los buenos deseos raramente llegan a algún lugar sin trabajo y esfuerzo.

El *blockchain* ofrece la posibilidad de innovar que se presentó con el internet a principios de los años 90.

No es raro abrir un diario en cualquier país de Iberoamérica y leer noticias sobre la falta de oportunidades laborales para los jóvenes. Lo que es sorprendente es encontrar artículos que hablan sobre la falta de talento entre las empresas. Un ejemplo terrible es el caso de México, en donde el 70% de los más de 30 millones de jóvenes se emplean en la informalidad y un 10% son

desempleados. Por otro lado, según una encuesta de Manpower en ese país, el 34% de las empresas mantiene vacantes sin ocupar porque no encuentra personas calificadas. La razón número uno por la que se mantienen abiertas ciertas vacantes, según el sondeo, es la falta de habilidades técnicas.

Recuerdo conversaciones hace 20 años en las que la gente decía que en el futuro las personas que no supieran usar una computadora serían los nuevos analfabetos. Como siempre pasa, la realidad supera a la ficción. Hoy cualquiera sabe usar un *smartphone*, que no es otra cosa que una computadora súperconectada. Sin embargo, las oportunidades laborales no son solo para los que saben utilizar un *smartphone* para entrar a Facebook o mandar un correo. Más y más parecería que estas se van a la gente con mayor preparación técnica.

¿Cómo se puede preparar un ingeniero industrial que estudia antes de que la tecnología 3D exista y pueda hacer obsoleta parte de su trabajo? ¿Cómo se puede preparar un técnico de la salud que estudia antes del surgimiento de la nanotecnología? ¿Cómo puede sobrevivir un ingeniero agrónomo ante el inminente cambio de producción de carne de ganado a la producción de carne a base de verduras? ¿Cómo se puede adaptar un abogado a aprender a reescribir contratos en código si aún no se detonan los contratos inteligentes del

blockchain? ¿En dónde quedarán los empleos de la industria automotriz cuando la gente compre el servicio de transporte personal a través a automóviles autónomos y deje de adquirir autos particulares?

Sin duda, muchas nuevas empresas podrán emplear a gente desplazada de industrias que desaparezcan o que pierdan tamaño, pero el cambio llevará costos asociados. Parecería que la solución sí tiene que ver con la educación pero quizá no con un modelo educativo rígido o inclusive formal. El aprendizaje se basará cada vez más en el interés particular de aprender y la intuición de acceder a contenidos e información en línea durante los años de la educación formal pero también después de la misma. El otro componente es estar

dispuesto a aprender constantemente para no quedar obsoleto.

Al principio de este artículo pudimos ver cómo cada cinco años surgen nuevos modelos de negocios que aprovechan la tecnología para generar valor y riqueza. La tecnología avanza tan rápido que es difícil ajustar los modelos educativos a los requerimientos laborales futuros. Si algo podemos concluir es que estar cerca de los avances tecnológicos es fundamental y que mucho de esto tiene que ver con la curiosidad individual. De alguna manera cada individuo debe tener una actitud emprendedora respecto al conocimiento tecnológico. Aunque se antoja difícil, espero que algunas de las nuevas empresas o industrias sean creadas por gente de Iberoamérica.

4

Las oportunidades del emprendimiento



Emprender para crecer más y mejor¹



Ángel Melguizo, Annalisa Primi*
OCDE

Pese a la difícil coyuntura macroeconómica y a las brechas persistentes en innovación y acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), el emprendimiento y las start-ups se están convirtiendo en realidad en algunos países de América Latina. Transformar la región en un lugar donde crear una empresa innovadora sea no solo un sueño, sino una opción real para muchos jóvenes, es una tarea que los gobiernos de la región no pueden postergar.

Pese a las barreras, las start-ups ya son una realidad en América Latina

La imagen de las *start-ups* ya no se cristaliza solo en Silicon Valley. Lejos de ser un fenómeno exclusivo de Estados Unidos, hoy numerosos países cuentan con una cultura emprendedora en expansión, y entre ellos resaltan algunos de América Latina.

Ahora bien, crear y hacer que los emprendimientos de alto crecimiento y las *start-ups* se desarrollen y tengan éxito comercial en el mercado mundial nunca es fácil, ni siquiera para los emprendedores de Silicon Valley

* Ángel Melguizo es jefe de la Unidad de América Latina y Annalisa Primi es jefa de la Unidad de Políticas Estructurales e Innovación del Centro de Desarrollo de la OCDE².

1. Este artículo se basa en, Startup América Latina 2016: Construyendo un futuro innovador, OECD Development Centre Studies, Paris, France y OCDE/CEPAL/CAF (2016), Perspectivas Económicas de América Latina 2017. Juventud, Competencias y Emprendimiento.

2. Los autores desean agradecer los comentarios y sugerencias de Rolando Avendaño y Lucía Pérez Villar, del Centro de Desarrollo de la OCDE.

que cuentan con infraestructura, redes de contactos e inversionistas del mejor nivel. Emprender es una actividad de alto riesgo y a menudo el emprendedor carece de las capacidades técnicas, de gestión y financieras para transformar su idea en un negocio rentable. Por ello, los emprendedores necesitan de un ecosistema que les sea amigable: además del financiamiento y de marcos legales que faciliten creación y cierre de empresas, los emprendedores necesitan de capacidades técnicas, científicas o tecnológicas para generar ideas empresariales, de un ambiente que les sea favorable y que reconozca el papel del emprendedor en la sociedad, de acceso a infraestructura física y de TIC, servicios empresariales y acceso a redes de contacto y mentoría, así como canales y oportunidades que les permitan llegar al mercado. Las políticas públicas, así como las grandes empresas y el mercado concurren a generar ecosistemas más o menos amigables para que las *start-ups* se desarrollen.

En América Latina, el mundo de las *start-ups* enfrenta en el corto plazo un contexto económico desafiante, unido a las tradicionales barreras estructurales. El agotamiento del ciclo de alza de los precios de los recursos naturales, la desaceleración de la economía china y la elevada incertidumbre de la economía global frente a cambios tecnológicos disruptivos dejan a las economías de la

región con brechas de productividad, capacidades y tecnologías que dificultan la salida de la coyuntura actual (OCDE/CAF/CEPAL, 2016; *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2015*, CEPAL, 2015). Al mismo tiempo, los países de América Latina siguen invirtiendo poco en ciencia, tecnología e innovación. En la región, la inversión en investigación y desarrollo (I+D) en relación con el PIB pasó de 0,63% a 0,74% entre 2009 y 2014, un variación que está lejos de ser suficiente para cerrar la brecha con los países de la OCDE, que en promedio invierten alrededor del 2,3% del PIB en I+D (*OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015*; OCDE, 2016). La conectividad y el grado de adopción de las TIC son heterogéneos en la región y muestran grandes diferencias entre países y dentro de ellos entre áreas urbanas y rurales. La velocidad de banda ancha es crucial para que las *start-ups* puedan realizar operaciones en línea y participar en la economía digital a través de una conectividad rápida y segura. La mayoría de los países de América Latina ofrecen conexiones lentas. Según las estimaciones de CEPAL, la velocidad de descarga promedio en la banda ancha global en América Latina era, a finales de 2014, de 7,3 Mbps mientras que en los países de la OCDE esta velocidad alcanzaba los 32,2 Mbps. Solo cuatro países, Brasil, Chile, México y Uruguay, están por encima del promedio regional (*La nueva revolución digital*, CEPAL, 2015).

Emprender es una actividad de alto riesgo y a menudo el emprendedor carece de las capacidades técnicas, de gestión y financieras para transformar su idea en un negocio rentable.

Sin embargo, algo está cambiando en América Latina, aunque los indicadores agregados no lo capten aún. Mientras que a principios de 2010 las *start-ups* aparecían como un tema *ajeno y lejano* para la cultura de los países de la región, hoy en día la percepción es que sí hay oportunidades para crear y desarrollar nuevas empresas innovadoras. Por supuesto, las dificultades de escalamiento y competitividad persisten, pero la percepción es que algo está cambiando, y rápidamente. Y de hecho hay más *start-ups* en la región, más grandes empresas con estrategias de innovación abierta, y nuevas políticas tratando de apoyar a las *start-ups*.

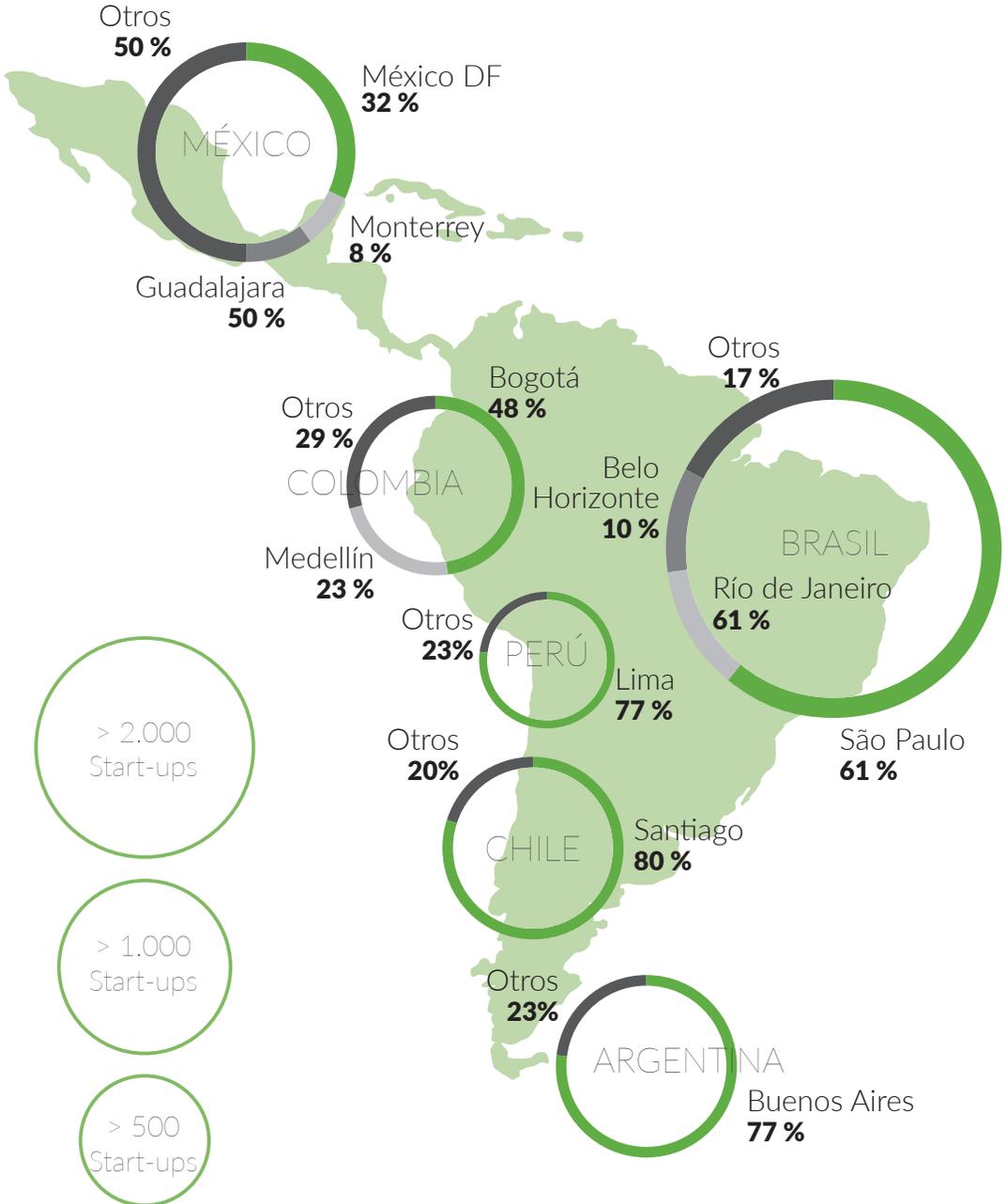
No hay bancos de datos oficiales para cuantificar el fenómeno y la multiplicidad de las definiciones usadas para definir las *start-ups* no ayuda; sin embargo, el dinamismo emergente de los ecosistemas de *start-ups* está contribuyendo a que se esté experimentando en generar nuevos datos. Solo recientemente se

están recopilando informaciones con base en la valoración de mercado. Chile en noviembre de 2015 contaba con un unicornio (*start-up* con valoración superior a 1.000 millones de dólares), cuatro centauros (*start-ups* con valoración entre 100 y 1.000 millones de dólares), y 31 *little ponies* (con valoración entre 10 y 100 millones de dólares) y la Asociación Mexicana de Capital Privado (Amexcap) estima que en México en 2016 había un centauro y 26 *little ponies*. Estas cifras son comparables con las de ecosistemas más desarrollados, como el de Singapur, que cuenta con un universo de aproximadamente 1.000 *start-ups* con dos unicornios, 12 centauros y 27 *little ponies* (OCDE, 2016). A la vez, la difusión de las TIC está permitiendo generar nuevos datos; por ejemplo, los inversores, las plataformas de servicios de apoyo y las incubadoras acumulan informaciones que, si se procesaran, podrían contribuir a la medición del fenómeno de las *start-ups*. Según AngelList —base de datos utilizada frecuentemente por inversores que buscan información sobre *start-ups* para sus decisiones de inversión— en América Latina, Brasil es el país con la mayor cantidad de *start-ups*, seguido por México (gráfico 1). México es el país donde los ecosistemas de *start-ups* están más distribuidos a lo largo del territorio con tan solo el 32% de las *start-ups* concentradas en México DF. Chile es el país con la mayor concentración con el 80% de las *start-ups* registradas en Santiago.

Gráfico 1

Start-ups en América Latina y su distribución por ciudades, 2016

(número de start-ups y distribución por ciudades, según registros de AngelList en 2016)



¿Quiénes son los jóvenes emprendedores?

Si bien el emprendimiento ha ganado importancia en la región en los últimos años, su rol como mecanismo de inserción laboral puede ser más amplio. El emprendimiento joven puede ser un vehículo para mejorar la empleabilidad y la movilidad social en América Latina. A través del emprendimiento, los jóvenes pueden mejorar su capacidad de integrarse en el mercado laboral, acumular habilidades y mejorar tanto su propio bienestar como el de la sociedad. Sin embargo, los jóvenes enfrentan elevadas barreras a la hora de emprender, sobre todo cuando se trata de su primer emprendimiento, ya que carecen no solo de experiencia, sino de los contactos con financiadores y con el mercado, dos elementos claves para emprender con éxito. Los decisores de políticas públicas han apoyado programas de emprendimiento joven para aprovechar el potencial aún latente. De hecho, de los latinoamericanos entre 15-29 años, alrededor de una quinta parte planea crear un negocio en los próximos 12 meses (Gallup).

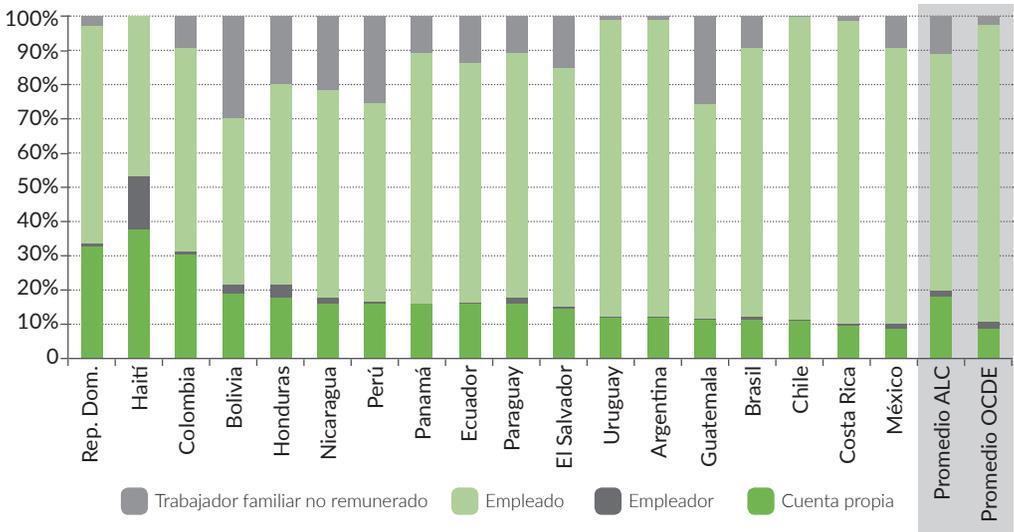
El emprendimiento joven en América Latina se caracteriza por la coexistencia de unos pocos emprendimientos de alto crecimiento exitosos a nivel regional e internacional, y muchos de subsistencia. A pesar de tener motivaciones y actitudes similares hacia el emprendimiento (entre los jóvenes,

7 de cada 10 individuos perciben el emprendimiento como potenciadores de estatus social), el emprendimiento joven depende en gran parte de la estructura de los mercados de trabajo y el tejido empresarial de la región. Los emprendedores jóvenes de América Latina son más propensos a ser trabajadores por cuenta propia y procedentes de entornos socioeconómicos más desfavorecidos que en las economías de la OCDE. En efecto, como se muestra en el gráfico 2, la prevalencia promedio de los trabajadores por cuenta propia entre los jóvenes (16%) es casi tres veces más alta que la de los países de la OCDE (6%).

Los emprendedores jóvenes de América Latina tienden a ser menos educados y a mostrar diferentes motivaciones para emprender que los de la OCDE. Aunque la fracción de emprendedores jóvenes en la región con educación secundaria es comparable con los niveles de la OCDE, la brecha en educación terciaria es pronunciada (13% en América Latina frente a 33% en OCDE). La heterogeneidad en el perfil de los empresarios de la región es alta y está asociada a una compleja interacción de factores tales como los antecedentes familiares, la búsqueda de independencia, el nivel educativo, la necesidad de supervivencia económica y la aversión al riesgo. Esto se ilustra en que la motivación principal para emprender en América Latina tiende a ser diferente que en la OCDE: el emprendimiento por

Gráfico 2

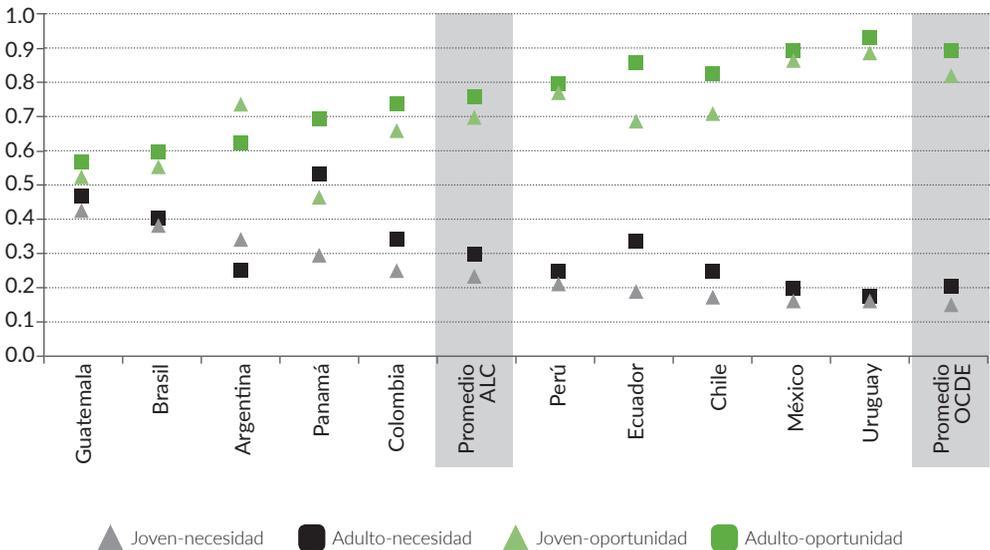
Distribución de la población ocupada según categoría ocupacional en América Latina y la OCDE (porcentajes de trabajadores de 15-29 años)



Fuente: OCDE y tabulaciones del Banco Mundial del SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). OCDE/CEPAL/CAF (2016). Perspectivas Económicas de América Latina 2017. Juventud, Competencias y Emprendimiento.

Gráfico 3

Motivación para emprender en América Latina y el Caribe y la OCDE: necesidad y oportunidad (porcentajes 2015)



Nota: Promedio ALC incluye Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay.
Fuente: OCDE / CEPAL / CAF, basado en data del Global Entrepreneurship Monitor 2015. OCDE/CEPAL/CAF (2016). Perspectivas Económicas de América Latina 2017. Juventud, Competencias y Emprendimiento.

necesidad (es decir, cuando no hay mejores opciones de trabajo) entre los jóvenes es, en promedio, más alto que en los países de la OCDE (26% vs 16%), con diferencias significativas entre países (gráfico 3).

Los emprendedores jóvenes de América Latina están menos integrados en las redes globales de producción que sus contrapartes de la OCDE. En la región, la fracción de emprendedores jóvenes que reportan que al menos una cuarta parte de sus ingresos provienen de clientes internacionales (10%) es la mitad que el promedio de la OCDE (21%). Por otra parte, según indicadores de regulación de la OCDE, las cargas administrativas para las nuevas empresas (por ejemplo, número de procedimientos e instituciones para registrar una empresa) son un 42% más altas que en países OCDE. Avanzar en simplificar trámites puede tener un efecto considerable en el desempeño económico: se estima que una mejora del 10% en el índice de Barreras al Emprendimiento podría representar un aumento de 0,3% en el crecimiento de la productividad (*Entrepreneurship at a Glance 2015*, OCDE, 2015b). Países como Chile y México han logrado avances significativos mediante procedimientos para la creación de nuevas empresas con la Ley de empresas en un día. Del mismo modo, existe espacio para facilitar un mayor acceso a los instrumentos financieros disponibles para los emprendedores jóvenes en

la mayoría de los países. Las barreras internas para la prestación de estos instrumentos (por ejemplo, límites al apoyo a iniciativas de emprendimiento debido a una mayor proporción de la morosidad para empresas recién creadas) pueden flexibilizarse.

Las políticas de fomento a las *start-ups*: de la experimentación a la consolidación

Los gobiernos, el sector privado y las universidades en América Latina están apoyando la creación de emprendimientos innovadores y confían cada vez más en su potencial transformador para la región. Desde 2010 el fenómeno de las *start-ups* ha atraído una atención creciente por parte de los medios de comunicación, de los inversionistas y de los formuladores de políticas. A partir de 2010, las políticas de fomento de las *start-ups* han cobrado relevancia en las estrategias de desarrollo e innovación en la región. Varios países han introducido programas de fomento a las *start-ups*, entre ellos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Uruguay (*Startup América Latina: Provomiendo la Innovación en la Región*, OCDE, 2013; OCDE, 2015a). Chile es el pionero y con una política más estructurada y en fase de consolidación. México es por su parte el país que más ha acelerado en fomentar las *start-ups* en los últimos

años. Estas políticas, a diferencia de las otras intervenciones más tradicionales de apoyo a la innovación o la competitividad, han evolucionado rápidamente, y en solo cinco años se han generado cambios importantes en su lógica y estructura. Cada país tiene un enfoque propio y cada uno diseña y gestiona las políticas bajo diferentes esquemas institucionales y de incentivos (ver cuadro 1, para Chile, Colombia, México y Perú).

A partir de la introducción de Start-Up Chile en 2010, Chile convierte el fomento del emprendimiento en una de las líneas prioritarias de la estrategia nacional de desarrollo productivo. Así pues, reforma los instrumentos existentes con base en los resultados derivados del monitoreo de la implementación y apunta a retener más talentos y empresas en el país. Asimismo, fomenta la creación de *start-ups* en las regiones más allá de Santiago, y apoya la creación de empresas volcadas a ofrecer soluciones innovadoras a problemas sociales o en los sectores estratégicos (como la minería inteligente y la industria alimentaria). Chile introdujo nuevos instrumentos, más ágiles y en línea con las necesidades de los *start-uppers*, como los espacios de trabajo colaborativo y las redes de mentores, y reformó el marco legal para la creación de empresas con la aprobación de la Ley de empresas en un día.

El fomento de las *start-ups* en Colombia prioriza la inclusión

financiera y apunta a generar incentivos para que los actores de los mercados financieros las consideren como clientes potenciales. En 2012 se introduce el programa iNNPulsa Colombia para fomentar la creación de *start-ups*. Hoy en día el programa está en fase de reforma y apunta a introducir un sistema de bonos para que las nuevas empresas puedan acceder a financiamiento y servicios administrados por entidades intermediarias acreditadas. Colombia destaca por el papel activo de las ciudades en el fomento de las *start-ups*, como el caso de Medellín, con Ruta N, donde se fomenta su creación a través de alianzas público-privadas.

México aceleró el apoyo a las *start-ups* desde 2013 fortaleciendo la institucionalidad con la creación del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) y cerrando la brecha de financiamiento en etapas tempranas, volviendo a introducir capital semilla. También avanzó en la inclusión financiera con la industria de capital de riesgo que despegó, pasando a ser la segunda más activa de América Latina. México reformó el marco regulatorio para facilitar la creación de empresas con la adopción de la Ley de empresas en un día, y modernizó los servicios a los emprendedores activando redes de mentores y espacios de trabajo colectivo. Asimismo, está invirtiendo en promover la cultura emprendedora e impulsa la imagen de México como un lugar para emprendimientos de impacto global.

Perú avanza en estructurar el fomento de las *start-ups* y canaliza una parte de los recursos del fondo de innovación para su apoyo. El programa Start Up Perú, introducido en 2012, se fue ampliando y estructurando y ofrece capital semilla y fomento de la creación de redes de inversionistas ángeles, complementando iniciativas existentes del sector privado. Las universidades y el sector privado están activos en el fomento de la creación de empresas en Perú y el banco de desarrollo Cofide introduce en 2016 el fomento de las *start-ups* entre sus líneas estratégicas.

Las experiencias de estos países tienen seis elementos comunes:

1. Se refuerza la institucionalidad para el apoyo a las *start-ups*

En particular en México donde se crea en 2013 el Inadem y en Chile donde se introduce una gerencia especializada en *start-ups* en Corfo. Los bancos de desarrollo en la región también se reforman e incluyen el fomento de las *start-ups* entre sus prioridades. Este es el caso de Bancóldex en Colombia, Nafinsa en México y Cofide en Perú. Tanto en Chile como en México se hace evidente el paso de una lógica experimental a una consolidación de estas políticas en la estrategia nacional. Esta consolidación requiere compatibilizar la naturaleza de fomento “desde abajo hacia

arriba” típica de las políticas de emprendimiento con las lógicas más selectivas de las políticas de desarrollo productivo para identificar oportunidades de sinergias en áreas prioritarias como son, por ejemplo, en México el sector automotriz y en Chile el de la minería inteligente.

2. Se prioriza la inclusión social y territorial en el fomento de las *start-ups*, introduciendo condicionalidades e incentivos para que se creen en regiones más allá de las capitales

Con ello se pretende incrementar el potencial transformador de estas empresas en línea con las especificidades de los sistemas productivos y sociales de los territorios. México es el país donde los ecosistemas están más difusos, seguido por Colombia, mientras que Chile es el país donde la necesidad de incrementar las oportunidades de creación de *start-ups* en las regiones es la más alta.

3. Se reconoce la importancia de invertir en transformar mentalidades

Pese a los avances persiste una baja aceptación del emprendedor como un actor clave del desarrollo nacional. En el caso de Chile el impacto mediático de Start-Up Chile ha contribuido a posicionar el país en el debate mundial y a motivar a varios jóvenes al emprendimiento. Al mismo tiempo

Cuadro 1

Fomento a las *start-ups* en Chile, Colombia, México y Perú, 2016

Categoría	Instrumento	Chile	Colombia	México	Perú
Financiamiento	Capital semilla	●	●	●	●
	<i>Crowdfunding</i>	●	▨	▨	▨
	Inversionistas ángeles	○	▨	●	▨
	Capital de riesgo	●	●	●	▨
	Premios	●	○	●	▨
Apoyo integrado	Programas públicos/ privados integrados (financiamiento y servicios)	●	●	●	●
	Incubadoras	●	●	●	●
Servicios de apoyo y capacitación empresarial	Aceleradoras	●	●	●	●
	Incubadoras y aceleradoras de nueva generación (<i>coworking</i>)	▨	▨	▨	▨
	Redes de mentores	●	▨	●	▨
	Apoyo desarrollo deuda comercial para <i>start-ups</i>	○	●	○	○
	Transferencia tecnológica y <i>spin-offs</i> universitarias	●	▨	●	▨
	Capacitación empresarial y financiera	●	●	●	●
Apoyo a la demanda	Compras públicas y otros programas	▨	●	○	○
Fomento de la cultura empresarial innovadora	Fomento de la cultura empresarial innovadora	●	●	●	●
	Marco legal para la creación, expansión y el cierre de empresas	●	●	●	●
Marco regulatorio	Incentivos fiscales y tributación especial	●	●	●	▨
	Visas especiales para <i>start-ups</i>	●	○	○	○

● En operación ● En fase de desarrollo ○ Instrumento no operativo ▨ Recién creado

Nota: Este cuadro no pretende presentar una clasificación entre los países. El objetivo es presentar una visualización sintética del abanico de instrumentos de apoyo a las *start-ups* y su estado de desarrollo en los países de la región.

Fuente: OECD (2016), Startup América Latina 2016: Construyendo un futuro innovador, OCDE, París, Francia.

en México la creación del Inadem ha contribuido a la concienciación sobre el papel crucial del emprendimiento para el desarrollo del país, motivando así a los jóvenes y a su diáspora a emprender.

4. Se modernizan los instrumentos de fomento

Se consolida la conciencia de que la matriz de instrumentos tiene que tener en cuenta las distintas fases de desarrollo de las *start-ups* (gestación, creación, desarrollo y expansión). Se introducen instrumentos de nueva generación, más ágiles y en línea con las tendencias mundiales, y que responden mejor a las demandas de los *start-uppers*, como son los espacios colaborativos y el fondeo colectivo.

5. Se avanza en simplificar trámites y en reformar el marco legal hacia uno más amigable para la creación y expansión de las empresas

Destaca la adopción en Chile y México de la Ley de empresas en un día, aunque permanecen debilidades a nivel de complejidad de trámites e incentivos fiscales para empresas de reciente creación y altamente innovadoras.

6. Se contribuye a generar nuevos datos

Lo cual es clave para el diseño de los nuevos programas, y la redefinición de

los existentes. Según una evaluación de Start-Up Chile llevada a cabo en 2016, el 25% de los beneficiarios de las convocatorias son chilenos; entre el 75% de extranjeros, la mayoría son de Estados Unidos, Argentina, India y Brasil. Más del 80% de los beneficiarios son hombres y la tasa de sobrevivencia de los negocios es más alta para los chilenos (55%) que para los extranjeros (inferior a 50%).

Programas de emprendimiento joven en América Latina: ¿qué funciona?

Existe poca evidencia sobre la efectividad los programas de emprendimiento joven en América Latina, debido, en parte, a retos metodológicos y la ausencia de evaluaciones de impacto detalladas. Los programas de emprendimiento para jóvenes en América Latina se han centrado en los aspectos vinculados al fortalecimiento de capacidades, la cultura emprendedora y, en cierta medida, la financiación para jóvenes emprendedores. Dichos programas han combinado varias intervenciones para aumentar la empleabilidad y el acceso de los jóvenes a empleos de calidad. Los programas de emprendimiento joven que ofrecen formación gerencial y empresarial, así como servicios de tutoría y de orientación/asesoramiento, muestran los mejores resultados en la región.

Cuadro 2

Componentes y resultados de los programas de emprendimiento joven en América Latina y el Caribe

		Principales resultados			Resultados secundarios		
		Auto-empleo	Formalización	Ingresos	Creación de empresas	Bienestar psicosocial	Desigualdad territorial
Herramientas							
COMPONENTES	Técnico y vocacional	●	●	●	●		●
	Formación empresarial y de gestión	●	●	●	●	●	●
	Formación financiera				●	●	●
	Crédito para préstamos comerciales o de consumo			●	●	●	●
	Subvenciones en efectivo y especie						
	Acceso a productos financieros			●	●	●	
	Tutoría en negocios	●	●	●	●	●	
	Apoyo psico-social	●	●	●			●
	Apoyo en asesoramiento y consultoría		●	●	●	●	●
	Apoyo a la búsqueda de empleo	●		●	●	●	●
	Educación + experiencia laboral	●					
	Apoyo al autoempleo		●	●	●	●	●
MECANISMOS	Impulsado por la demanda	●	●	●	●		
	Impulsado por la oferta	●	●	●	●	●	●
	Financiado con fondos públicos	●	●	●	●	●	●
	Provisión de servicios de origen público	●		●	●	●	●
	Provisión de servicios de origen privado	●					

● Eficaz ● Neutro arrojando resultados mixtos ● Ineficaz

Las evaluaciones de impacto existentes también muestran que los mecanismos de apoyo financiero tienen un éxito más limitado (cuadro 2). Por otra parte, los programas financiados con fondos públicos de la región son eficaces, y los resultados del programa son independientes de si la provisión de servicios es pública o privada. Un enfoque integral de apoyo al emprendimiento, que abarca las diferentes etapas de capacitación-financiamiento-tutoría, ha producido resultados más efectivos. Fortalecer estos componentes, y darles la suficiente flexibilidad durante la ejecución, puede mejorar considerablemente la eficacia de los programas y entregar efectos de largo plazo.

Conclusiones

El emprendimiento no es la panacea del desarrollo de América Latina, pero generar un entorno propicio a su creación, canalizar recursos públicos (especialmente en etapas tempranas) y privados (en las fases de expansión), así como disponer de servicios ágiles y modernos para los jóvenes emprendedores son elementos importantes en las estrategias de transformación de los países de la región. Las políticas de fomento de las *start-ups*, más que de grandes presupuesto necesitan ser pensadas y diseñadas de forma ágil. Asimismo requieren instrumentos ligeros y rápidos, alianzas y cooperación con

instituciones financieras, grandes empresas, así como con universidades y centros tecnológicos.

Las *start-ups* y sobre todo los jóvenes emprendedores no operan en un vacío, y la calidad y la densidad del sistema productivo y de innovación cuenta para definir la probabilidad de éxito de estas empresas. Para la creación de *start-ups* es necesario un sistema de innovación dinámico, una buena base científica y tecnológica, competencias y educación, así como acceso a TIC de calidad. Por ello, el impacto de las políticas de *start-ups* dependerá no solo de su diseño y de la articulación de los diferentes instrumentos sino también de la coordinación general con las otras áreas de política pública.

La coyuntura actual se caracteriza por un bajo crecimiento y por el agotamiento de las fuentes tradicionales de crecimiento, como los precios de las materias primas y la demanda externa sostenida en los últimos años principalmente por la República Popular China. Así pues, la diversificación productiva, la inserción en la nueva economía digital y el futuro de la manufactura son objetivos claves y urgentes en la región para superar brechas y estancamientos seculares. En este contexto, capitalizar sobre las experiencias de fomento de las *start-ups*, potenciar los instrumentos y programas que funcionan y reformar los que no están dando los resultados

esperados son pasos importantes y a no postergar. Para ello, los países deben enfrentar varios desafíos. Entre ellos es prioritario:

1. Mapear el fenómeno del emprendimiento y medir el impacto

A medida que se consolidan los programas de fomento, los países están afinando los criterios utilizados para definir las *start-ups* como beneficiarios de programas públicos y como actores del sistema de innovación. Es importante fortalecer los registros oficiales de empresas y aprovechar su naturaleza longitudinal para generar información sobre el desempeño de las *start-ups*, así como monitorear la implementación de los programas e incluir evaluaciones de impacto en fases medianamente tempranas para asegurar un uso eficiente de los recursos. A la vez, la utilización de nuevas fuentes de datos como los generados por la economía de plataforma podría contribuir a mapear el perfil de los *start-uppers* en la región. Dichas fuentes permitirían capturar el impacto de las características personales (por ejemplo, género, edad, formación) y de entorno en la creación y expansión de las *start-ups*; esto permitiría informar mejor las políticas indirectas de fomento al emprendimiento (como las de educación, formación, industriales y científicas y tecnológicas, entre otras).

2. Simplificar y consolidar los programas de fomento y alinearlos cada vez más con las necesidades de la población a la que se dirigen

Si en una fase inicial experimentar con distintos programas y mecanismos ayuda a testear lo que funciona mejor en cada contexto, disponer de una excesiva multiplicidad y segmentación de los instrumentos no es eficaz para definir una política ágil y de fácil uso por parte de los emprendedores. Por ello, los países de la región deben avanzar en medir el impacto de los programas y simplificar los instrumentos.

3. Simplificar trámites y agilizar el marco regulatorio para la creación, expansión y cierre de empresas

Las barreras al emprendimiento en América Latina son más altas que en otras economías emergentes y que en la OCDE. Estas barreras se miden a través de la complejidad de los procedimientos reglamentarios, las cargas administrativas para las empresas de nueva creación (por ejemplo, número de procedimientos e instituciones para ponerse en contacto para registrar una empresa) o la protección regulatoria de las firmas ya establecidas a través de las barreras legales a la entrada. Existe espacio para facilitar un mayor acceso a los instrumentos disponibles para los emprendedores jóvenes en la

mayoría de los países. Las barreras internas para la prestación de estos instrumentos (por ejemplo, límites de capital inicial y subvenciones debido a una mayor proporción de la morosidad para empresas recién creadas) podrían adaptarse.

4. Facilitar la inversión productiva

Pese a los avances de los últimos años, hay margen para incrementar la inversión privada en *start-ups* y emprendimientos innovadores. Por ello se necesitan reformas legales que habiliten y faciliten la inversión productiva, así como un cambio de mentalidad en los inversionistas.

5. Incrementar la cooperación regional

La comunidad de fomento de las *start-ups* en América Latina es un universo joven y que ya se coordina y reúne más que las áreas tradicionales de la política pública. Sería deseable estructurar más estos espacios de diálogo sobre políticas e introducir mecanismos de revisión entre pares para acelerar los procesos de aprendizaje en los países de la región y generar buenas prácticas. La cooperación regional podría también contribuir a cerrar brechas de financiamiento y movilizar montos de inversión superiores a los actuales, superando así los desafíos a nivel de financiamiento y mercado de destino. En este sentido, la creación

de fondos regionales de fomento, como por ejemplo las iniciativas que están llevando a cabo en el marco de la Alianza del Pacífico, son acciones importantes a potenciar.

Crear sociedades donde los jóvenes puedan emprender con éxito requiere de mejores políticas. Los resultados de las evaluaciones de los programas y las experiencias recientes en la implementación de iniciativas de apoyo al emprendimiento joven sugieren que para los países de América Latina es importante:

Fortalecer el vínculo de los jóvenes emprendedores con las redes de negocios mediante el apoyo a programas de tutoría

Las evaluaciones de programas en la región han puesto de manifiesto el vínculo entre el acceso a redes de negocios y el desempeño de las empresas. Además de reducir las asimetrías de información en el sector y facilitar el acceso a nuevos mercados potenciales, las redes de negocios conectan a emprendedores jóvenes con el soporte técnico individual y la orientación de compañeros más experimentados. Los programas de asesoramiento y tutoría, tales como los desarrollados por la Asociación de *Start-ups* de Campinas (Brasil) o Parques de Emprendimiento en Medellín (Colombia), así como las redes de mentores en Chile y México tienen potencial para generar impacto.

Implementar políticas de emprendimiento inclusivo para mejorar la calidad de las empresas creadas por emprendedores jóvenes

La fragmentación de las iniciativas emprendedoras, con emprendedores de subsistencia en un lado y emprendedores de alto crecimiento por otro sugiere que un enfoque diferenciado para cada grupo sea más apropiado. Un soporte multidimensional más amplio, más allá de microcréditos, se requiere para que los emprendedores de subsistencia puedan hacer frente a las vulnerabilidades fuera del mercado laboral. Dada la alta proporción de

trabajadores informales en este grupo, los programas de formalización son importantes. Los *start-uppers*, por otro lado, deben tener acceso a un soporte integral para abordar diferentes limitaciones en la financiación, las capacidades emprendedoras y las redes de negocios, independientemente de su nivel socioeconómico. Por ello, los nuevos programas de fomento a *start-ups* con vocación de inclusión social y territorial son a monitorear y a potenciar, así como es importante recopilar información sobre los emprendimientos incluyendo las características de los emprendedores (edad, formación, experiencia previa, entre otros).



La promoción del emprendimiento juvenil: su importancia para América Latina



Hugo Kantis*
Prodem

El emprendimiento es un importante vehículo para el crecimiento y desarrollo económico de los países y los jóvenes son quienes suelen liderarlo. Las condiciones sistémicas de los países de la región distan de ser ideales, y entre las debilidades más profundas están las que corresponden al capital humano emprendedor y a la calidad de los ámbitos formativos, pero durante la última década se han ampliado las posibilidades de la mano del ensanchamiento de las clases medias y de los mercados, y del mayor compromiso de gobiernos y organizaciones. Hay muchos fundamentos sólidos que justifican la promoción del emprendimiento juvenil en América Latina.

Introducción

Existen diversas razones para promover el emprendimiento, tanto a nivel general como del emprendimiento juvenil en particular. El emprendimiento intersecta diversos ejes estratégicos: el crecimiento económico, la equidad, la innovación y el desarrollo productivo. La creación de emprendimientos es una importante fuente de crecimiento económico y social, pues contribuye a la generación de puestos de trabajo, a la diversificación del tejido productivo, a la innovación, al fortalecimiento del espacio de la pequeña y mediana empresa, al incremento de los niveles de competencia y a una mayor distribución del poder económico. También existen evidencias acerca de su contribución a la movilidad social. Por otra parte, el desarrollo del emprendimiento está tendiendo a

* Director de Prodem, Instituto de Industria Universidad Nacional de General Sarmiento

ser considerado cada vez más como un factor que excede el ámbito de los negocios, favoreciendo el cambio social. El concepto de sociedad emprendedora, que expresa dicha evolución en el pensamiento, alude a las comunidades en las cuales la población es capaz de generar iniciativas y proyectos innovadores en distintos espacios de actuación y de adaptarse flexiblemente a los cambios en un mundo cada vez más incierto.

Desde esta perspectiva, el emprendimiento no solo abarca a quienes emprenden para crear su propia empresa sino también a los emprendedores institucionales que son los que lideran los procesos de desarrollo innovador en sus organizaciones (sean estas privadas o públicas) y a los emprendedores sociales. Hasta las mismas grandes empresas, a medida que se involucran en procesos de innovación en sus negocios, demandan cada vez más recursos humanos con perfil emprendedor. En este contexto es fundamental promover el desarrollo de capacidades emprendedoras en los jóvenes.

Para que ello ocurra de manera virtuosa es necesario que funcione adecuadamente el sistema de factores que inciden sobre la existencia de capacidades emprendedoras y el surgimiento y desarrollo de emprendimientos con capacidad de transformarse, en pocos años, en nuevas pymes (emprendimientos

dinámicos). Las personas pasan desde edades tempranas por una serie de potenciales *ámbitos incubadores*, cuyo funcionamiento puede contribuir en distinto grado al desarrollo de sus vocaciones y capacidades emprendedoras. La heterogeneidad de estos ámbitos formativos puede afectar la igualdad de oportunidades para emprender. En América Latina, es muy relevante promover una mayor igualdad de oportunidades y ampliar las bases sociales a partir de las cuales surgen los emprendedores, desde la etapa juvenil.

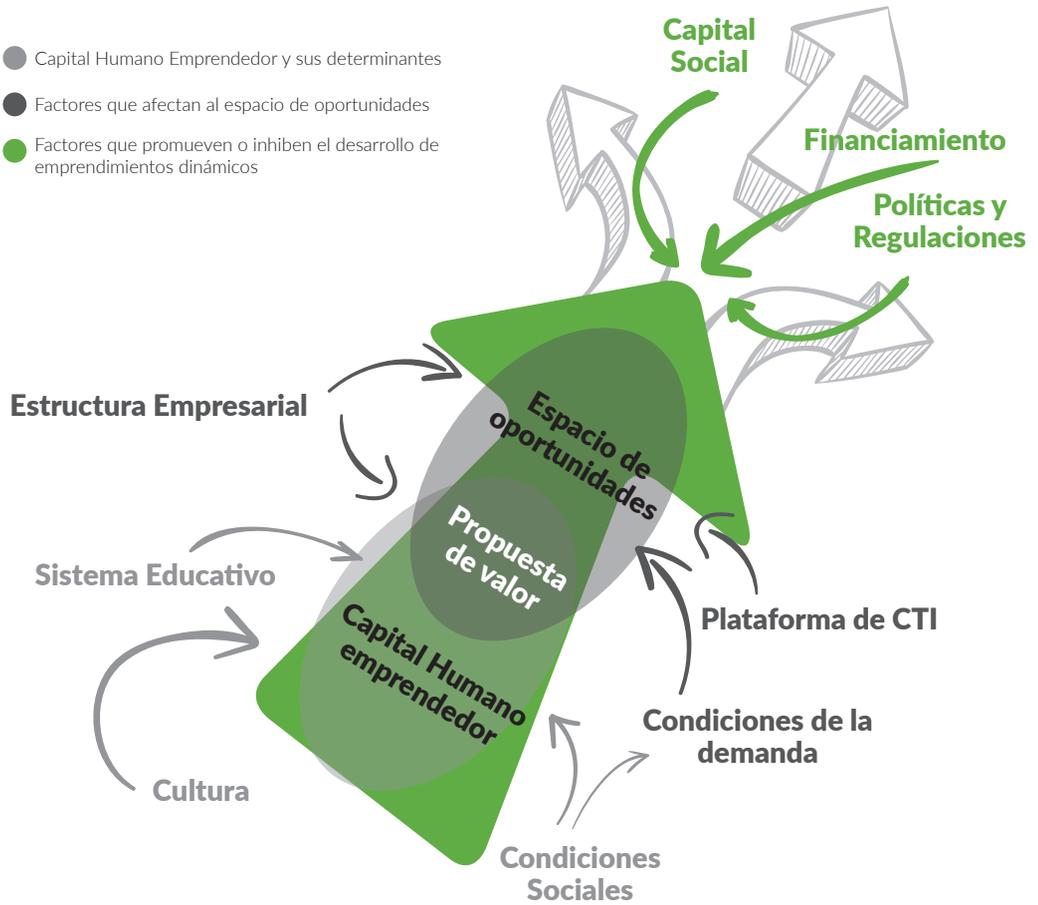
La estructura de este trabajo es la siguiente: el primer apartado trata acerca de las condiciones para emprender en los países de América Latina. Luego se analiza la situación particular del emprendimiento juvenil y las razones que justifican su promoción. Por último, se presentan algunas reflexiones e ideas a tener en cuenta para potenciar el emprendimiento juvenil en la región.

El desarrollo del emprendimiento desde una perspectiva sistémica

El desarrollo del emprendimiento y de emprendedores depende de un conjunto de factores que incluyen, aunque exceden, el correcto funcionamiento de los mercados. El proceso emprendedor abarca desde que surge la motivación

Gráfico 1

El fenómeno del emprendimiento es sistémico



Fuente: Elaboración propia

para emprender, pasando por la identificación de la oportunidad para el emprendimiento y la elaboración del proyecto emprendedor hasta su fase de lanzamiento, concreción y primeros años de vida. El concepto de sistema de desarrollo emprendedor ayuda a comprender la naturaleza sistémica y de largo plazo del fenómeno. Una explicación simplificada del mismo permite clasificar estos factores en los que están vinculados a la

oferta de emprendedores y aquellos que inciden sobre la demanda de emprendimientos y las oportunidades de negocios.

Del lado de la oferta, dos factores muy ligados entre sí que inciden en la existencia de personas con motivaciones y capacidades para emprender son la cultura y la educación. El contexto cultural, a través del sistema de valores y

actitudes dominantes en diferentes ambientes, puede promover o inhibir, en distinta medida, la adopción de conductas emprendedoras. Desde la temprana infancia, las familias influyen significativamente en los procesos formativos, tarea que continúan las instituciones educativas en sus distintos niveles. Su responsabilidad en el perfil de actitudes y capacidades de la población es clave. Desde la perspectiva del proceso emprendedor esta es la fase de la vida identificada como preempresarial.

En etapas más avanzadas de la vida, las empresas donde trabajan pueden contribuir o incluso bloquear el desarrollo de sus capacidades emprendedoras. La forma en que estos ámbitos funcionan y contribuyen al desarrollo de capacidades emprendedoras afecta a la oferta de emprendedores, pudiendo incidir sobre la igualdad de oportunidades para emprender. Los jóvenes de distinta extracción social suelen transitar por *ámbitos incubadores* de distinto perfil y calidad. Esto justifica la necesidad de apoyar la fase de *incubación de vocación de capacidades* en los jóvenes.

Los procesos de formación de capital humano pueden verse potenciados a través del capital social existente en la medida en que las personas puedan acceder a redes de contacto con otros actores y/o con instituciones facilitadoras de información, recursos y apoyos variados. Además, el

funcionamiento del mercado de factores incide sobre la oferta de recursos para emprender haciendo que su concreción sea más o menos factible, en tanto que el marco normativo y regulatorio puede hacer más o menos fácil la vida de quienes desean crear su propia empresa.

Por último, del lado de la demanda, la capacidad y perfil de compras de las familias y las empresas inciden sobre el espacio de oportunidades para emprender. De esta forma, la estructura social (por ejemplo, las condiciones sociales de las familias, la disponibilidad de contactos) y la estructura productiva (por ejemplo, el perfil de las empresas) como también otras variables socioeconómicas (por ejemplo, el nivel y perfil de la demanda) permean el funcionamiento del sistema de desarrollo emprendedor.

La perspectiva sistémica revela, de esta forma, la complejidad del fenómeno emprendedor, en contraposición con la visión más simplista implícita en el enfoque económico convencional, que asume la existencia, a cada momento, de una *fila de emprendedores* aptos para explotar cualquier oportunidad de negocios que reúna los requerimientos de ganancia apropiados.

En este marco, se asiste a un creciente consenso en torno a la necesidad de desarrollar políticas para promover el emprendimiento. Distintos argumentos conceptuales justifican estas actuaciones. Las explicaciones suelen

remitir, por ejemplo, a la existencia de brechas entre el comportamiento deseado del sistema de desarrollo emprendedor y su funcionamiento efectivo, con sus consecuencias sobre la fertilidad empresarial. Las políticas encuentran justificación al constatar la existencia de fallas de sistema y el hecho de que un correcto funcionamiento de los factores que inciden en el emprendimiento no siempre puede ser alcanzado a través del simple expediente del mercado (por ejemplo, la educación emprendedora o la generación de una cultura emprendedora en la sociedad). Asimismo, la existencia de fallas en los mercados de factores (por ejemplo, por la presencia de asimetrías de información) hace que el aprovisionamiento de servicios para emprendedores (financieros, de consultoría) sea inadecuado. Por otra parte, diversos motivos pueden bloquear, en forma inequitativa, el acceso al capital social de la mayoría de los emprendedores (una cultura muy jerárquica o una estructura social muy polarizada).

Es necesario apoyar la fase de incubación de vocación de capacidades en los jóvenes.

Como se verá en la próxima sección, América Latina presenta oportunidades para el emprendimiento pero también numerosas limitaciones en varios

de los factores antes comentados. Luego se analiza el caso particular del emprendimiento juvenil.

América Latina: oportunidades y limitaciones

En los últimos años hay un notorio avance en las condiciones para emprender en diversos países de América Latina. El crecimiento de la clase media, cuna tradicional de los emprendedores dinámicos, la generalización de los programas de fomento de los gobiernos, del tercer sector e incluso de las empresas, son todas buenas noticias. Sin embargo, la región presenta debilidades que son fruto de fallas de mercado en algunos casos, de ausencias de mercados en otros y también de fallas sistémicas.

A partir del *Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico* (ICSEd-Prodem) se observa que los países de la región se ubican, por tres años consecutivos, de la mitad del ranking general hacia abajo. Esto es, lejos de las mejores condiciones internacionales evidenciadas por países desarrollados como Singapur, Estados Unidos y Finlandia.

Una cuestión que distingue claramente a los países latinoamericanos es la heterogeneidad existente entre

Gráfico 2

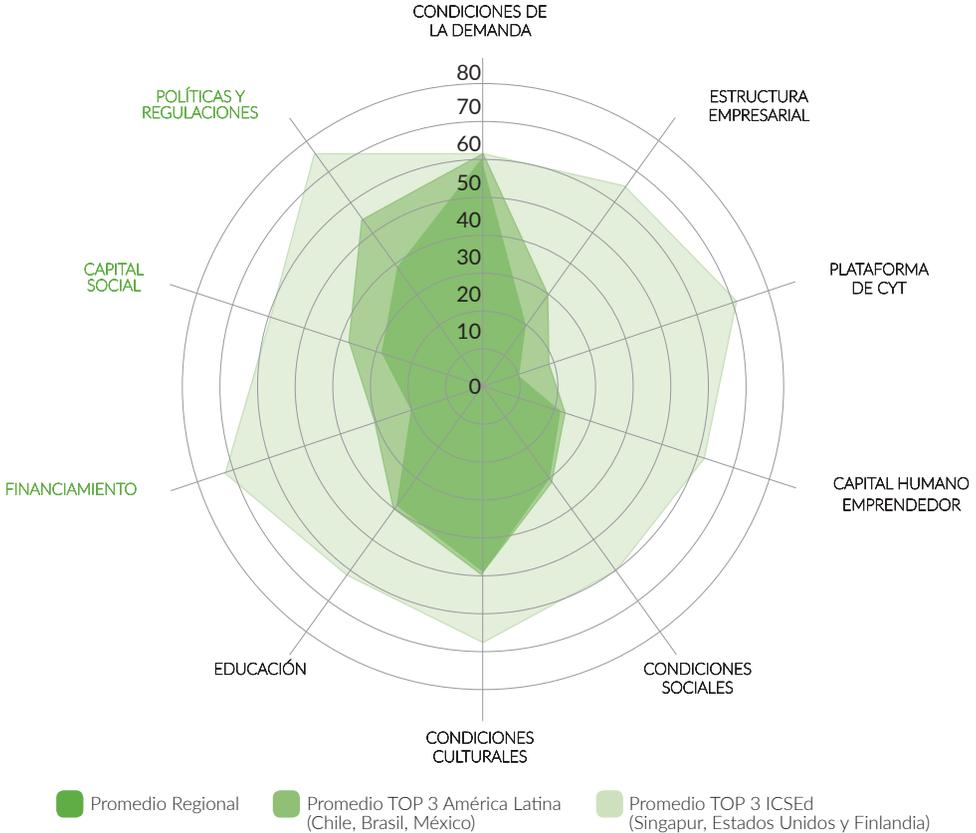
Ranking general de Condiciones Sistémicas

Ranking	País	Índice	2015-16
1	Singapur	66.7	0
2	Estados Unidos	66.66	0
3	Finlandia	64.58	0
4	Suecia	61.98	0
5	Países Bajos	61.90	+1
6	Suiza	61.83	+1
7	Alemania	60.38	+1
8	Reino Unido	60.23	+1
9	Canadá	60.00	-4
10	Irlanda	58.76	0
11	Nueva Zelanda	56.54	+1
12	Noruega	55.33	-1
13	Japón	55.32	+1
14	Austria	54.52	+1
15	Francia	54.51	+2
16	Bélgica	52.76	+3
17	Hong Kong	51.91	-1
18	Israel	51.50	0
19	Corea República	50.01	+1
20	Estonia	49.70	+1
21	Australia	49.53	+3
22	Dinamarca	46.83	-9
23	República Checa	44.93	+2
24	China	44.54	-1
25	Letonia	44.46	-3
26	Polonia	42.77	0
27	Portugal	42.60	0
28	Hungría	40.30	0
29	Eslovenia	39.47	+2
30	Turquía	39.05	0
31	Chile	38.42	-2
32	Tailandia	37.56	-4
33	Italia	37.38	-1
34	Rusia	36.96	-1
35	España	34.87	+4
36	India	34.46	0
37	Brasil	33.74	-2
38	México	31.90	+4
39	Uruguay	31.60	+4
40	Colombia	31.33	0
41	Costa Rica	31.32	-7
42	Sudáfrica	30.32	+2
43	Argentina	29.94	-5
44	Malasia	29.69	-7
45	Bolivia	25.81	+3
46	Perú	25.71	0
47	Croacia	24.82	+2
48	Ecuador	24.73	-1
49	Panamá	24.37	-4
50	Irán, R.I.	22.25	+4
51	Venezuela	19.27	-1
52	Grecia	18.30	+1
53	Egipto, R.A.	16.08	-1
54	El Salvador	15.64	-3
55	República Dominicana	12.87	+1
56	Guatemala	11.71	-1

Fuente: Kantis y otros, *Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016*
 (Acceso disponible en <http://www.ungs.edu.ar/icsedprodem/index.php/descarga/>)

Gráfico 3

América Latina: fortalezas y debilidades para el surgimiento de emprendimientos dinámicos



Fuente: Kantis y otros, *Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2016* (Acceso disponible en <http://www.ungs.edu.ar/icsedprodem/index.php/descarga/>)

las distintas dimensiones que conforman las condiciones sistémicas. Esta heterogeneidad contrasta fuertemente con la homogeneidad y simetría que se verifica en los más avanzados, cuyo liderazgo en el ranking es fruto de condiciones muy favorables en todas las dimensiones.

Las condiciones de la demanda y la cultura son puntos fuertes en la región. Sin embargo, esta noticia

debe ser tomada con cautela dado que en el primer caso se observa una evolución desfavorable en el último tiempo. La ventaja sobre los líderes internacionales del ranking del ICSEd-Prodem se ha diluido, principalmente, por el deterioro verificado en la demanda de los bienes producidos y exportados por la región.

Por otra parte, algunos países han avanzado en materia de

nuevos instrumentos y fuentes de financiamiento de la mano de los esfuerzos de los gobiernos (dimensión de políticas y regulaciones), así como también de otros actores del ecosistema (grandes empresas, emprendedores reciclados como inversionistas, entre otros).

Del otro lado, algunas de las debilidades de la región tienen que ver con los déficits de capital humano emprendedor y con algunas dimensiones que son clave en la generación de una masa crítica de emprendedores con vocaciones, capacidades y aspiraciones de crecer. El sistema educativo, en particular, más allá de los avances alcanzados en materia de acceso, no contribuye al emprendimiento. Si bien ha crecido la cantidad de instituciones educativas que han incluido algún curso sobre emprendimiento, son pocas las que lo hacen con las metodologías innovadoras que hacen falta y con los planteles docentes preparados. Además, estos avances se concentran en la enseñanza superior siendo los niveles medios e inicial un campo mucho menos trabajado. Esta situación es crucial desde la perspectiva de los jóvenes y del acceso a la igualdad de oportunidades para emprender.

A las limitaciones en la generación de la oferta de emprendedores se suman las debilidades de la plataforma de CTI y de la estructura empresarial cuya contribución a la generación de oportunidades es muy limitada. Por

otra parte, aquellos proyectos que se generan deben remar cuesta arriba para concretarse y crecer dado que el financiamiento y el capital social son recursos escasos. Estas dos dimensiones, clave para el desarrollo de los nuevos emprendimientos, se ubican en valores promedio muy inferiores a los de la frontera internacional.

El caso del emprendimiento juvenil

Los jóvenes constituyen un segmento poblacional de importancia estratégica para el desarrollo del emprendimiento, dado que contar con capital humano emprendedor requiere forjar vocaciones y competencias en la gente desde edades tempranas. Existe un sólido consenso a nivel internacional entre educadores y expertos en emprendimiento en torno a la conveniencia de fomentar las capacidades emprendedoras desde la infancia.

Por otra parte, el desarrollo de capacidades emprendedoras en los jóvenes es relevante debido a que, en América Latina, el desempleo juvenil es más elevado que a nivel del promedio, reflejando las dificultades que enfrentan importantes segmentos de jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo. Esta situación podría verse aliviada en el largo plazo, al menos parcialmente, a

través de una estrategia que ponga eje en el sistema educativo. Una buena educación que incluya el desarrollo temprano de vocaciones y capacidades emprendedoras en los jóvenes podría colocarlos, en el futuro, en mejores condiciones para crear su propio emprendimiento, ya sea cuando el deseo o bien la necesidad de emprender golpeen a sus puertas. Una estrategia proactiva de desarrollo del emprendimiento podría aumentar la empleabilidad juvenil de largo plazo actuando de manera preventiva, contribuyendo por esa vía al logro de una mayor equidad social.

El sistema educativo debería en consecuencia ocupar un espacio central dentro de una estrategia de promoción del emprendimiento. El mercado no resuelve *per se* esta necesidad de atender desde edades tempranas la formación emprendedora de la población. En ausencia de políticas destinadas a tal fin, cabría esperar (en el mejor de los casos) que sean las instituciones privadas aquellas que encaren iniciativas en este campo con el propósito de ganar competitividad. En dicho caso la inequidad se vería incrementada. Con respecto al mercado de capacitación, difícilmente la oferta puede ser adecuada en tiempo y forma dado que existe una brecha intertemporal entre el momento en que la formación emprendedora debe ocurrir y la condición de pago de

los beneficiarios en dicho momento (por ejemplo, edad, disponibilidad de información acerca de la opción de emprender, capacidad de pago). Por otra parte, el contexto cultural y la estructura social hacen que existan fuertes inequidades en la distribución de información acerca de la opción de emprender entre distintos segmentos de la población joven. Por ejemplo, los hijos de empresarios suelen disponer en forma natural de una exposición muy superior a dicha información.

La disponibilidad de redes calificadas es, hoy día, una fuente adicional de inequidad entre los jóvenes y los adultos y, aún más, entre los jóvenes de diferentes estratos sociales.

Además del ámbito educativo, tampoco la familia o las empresas, en su enorme mayoría, forjan estas vocaciones y capacidades en forma adecuada. En las familias ello se debe a razones culturales y a la muy limitada presencia de empresarios en la estructura social mientras que en las empresas existen factores estructurales (perfiles de comportamiento conservadores) y/o de falta de incentivos que operan en la misma dirección (problemas de *apropiabilidad* de los beneficios

de la formación emprendedora por parte de las empresas que pueden visualizar que están formando futuros competidores).

Otro conjunto de argumentos en favor de la promoción del emprendimiento juvenil se relaciona con las desventajas ocasionadas por la falta de trayectoria y reputación en los jóvenes que desean emprender. En primer lugar, porque la experiencia es un activo fundamental como fuente de aprendizaje de primer orden de importancia. En el caso de los emprendimientos con fines de lucro, esa misma falta de trayectoria los enfrenta a fallas de mercado que, si bien suelen estar presentes en el caso de cualquier persona que emprende por primera vez, cobran particular importancia y se acentúan en el caso de los jóvenes. Un ejemplo claro son las fallas relacionadas con el acceso a la información y al financiamiento. En el primer caso, la posibilidad de captar información (por ejemplo de buenas oportunidades para emprender) no es neutral ante las diferentes condiciones de partida de las personas en materia de experiencia y redes de contacto dado que una parte significativa de la información relevante para emprender es de tipo no codificado y se obtiene a través de canales informales.

Además, los jóvenes enfrentan mayores limitaciones de acceso en los mercados de factores (no

solo de financiamiento) debido a la falta de credibilidad, experiencia, trayectoria crediticia y a la menor disponibilidad de colaterales en comparación con aquellas personas que, a igual condición social, tienen mayor edad. Asimismo, la existencia de información imperfecta para establecer su propia empresa hace que los jóvenes puedan tener una aversión al riesgo más elevada que los mayores y que los costos de contacto, contrato y control de las transacciones que deben celebrar sean más elevados. Si las empresas recién nacidas enfrentan desventajas asociadas a su condición de nuevas en el mercado, en el caso de la mayoría de los jóvenes emprendedores se agregan aquellas relacionadas con su carácter de novatos (*liability of newness*). Debido a su menor experiencia y disponibilidad de información enfrentan mayores riesgos de oportunismo a la vez que pueden ser visualizados por su falta de reputación como portadores de un mayor riesgo moral (*moral hazard*).

Si bien las redes son una vía que contribuye a superar estas desventajas, la mayoría de los emprendedores jóvenes solo alcanza a acumular un portfolio de contactos limitado, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. La disponibilidad de redes calificadas es, hoy día, una fuente adicional de inequidad entre los jóvenes y los adultos y, aún más, entre los jóvenes de diferentes estratos sociales.

Conclusiones

El artículo ha presentado diversos fundamentos para promover el emprendimiento juvenil. Por un lado, América Latina debe avanzar en el camino estratégico de la diversificación productiva y la innovación, y el emprendimiento es una vía funcional a dicha dirección estratégica. Para que exista una base más amplia de emprendedores con proyectos (tanto en cantidad como en lo que respecta a extracción social) es necesario incluir en las políticas de emprendimiento el apoyo a la formación de emprendedores con potencial. Promover el emprendimiento desde la fase misma de gestación, fomentando las vocaciones y las capacidades emprendedoras de los jóvenes cobra sentido dado que completan la cadena de valor que alimenta al desarrollo emprendedor a lo largo del tiempo. Hoy muchas de las políticas se focalizan en los proyectos ya existentes pero poco hacen por los emprendedores del mañana.

Desde otra perspectiva, teniendo en cuenta las altas tasas de desempleo juvenil, la promoción del emprendimiento puede ser atractiva para aumentar la empleabilidad futura de los jóvenes si se comienza a forjar sus vocaciones y capacidades en forma temprana. Si bien el emprendimiento no parece ser una receta mágica para resolver en el corto plazo los problemas de desempleo

juvenil, desde una estrategia proactiva de largo plazo, la promoción de las vocaciones y capacidades emprendedoras en los jóvenes desde el mismo sistema educativo puede ser una vía promisorias para dotarlos de mejores competencias para incrementar sus chances de conquistar su lugar en el mercado de trabajo, para trabajar como empleados con perfil emprendedor, o bien emprendiendo cuando el deseo o la necesidad golpeen a sus puertas, pero haciéndolo en ambos casos con las herramientas necesarias.

5

Juventud y participación política



Algunas notas de América Latina



Ricardo Lagos

Ex Presidente de Chile

América Latina ha hecho grandes esfuerzos para mejorar la educación durante los años de bonanza. Pero para seguir afrontando los desafíos del futuro será necesario trabajar en tres ámbitos: la incorporación de las nuevas tecnologías, el papel de las instituciones y la participación del mundo privado.

Las tecnologías de la información y el conocimiento están en pleno desarrollo. Los efectos de este mundo nuevo que empieza a emerger entre nosotros están todavía lejos de concluir. Tal vez habrá al final un cambio *epocal*, no un cambio de época en la historia de la humanidad. Todos los ámbitos de la actividad humana están siendo modificados en sus conductas y en las políticas que existen al interior de nuestras sociedades. Y la educación, esa actividad que algunos han definido como el conjunto de deberes que una generación transmite a la siguiente, también recibe el influjo de las TIC. Ellas han cambiado la forma de educar, la forma de entender la inserción laboral y la forma también como las nuevas generaciones se relacionan con estos nuevos instrumentos. A partir de esta nueva realidad también la concepción clásica de un trabajo para toda la vida, de aquel que se insertaba en una profesión y la desarrollaba a lo largo de su existencia. Y qué decir cuando

esa inserción tenía lugar en el ámbito público o en una gran empresa privada. La movilidad laboral en el pasado era mucho menor que en el presente. En ese sentido parece que la actitud de los jóvenes de hoy es infinitamente más dinámica respecto de las fuentes laborales que las de aquellos que nacieron en la mitad del siglo XX, en donde se esperaba (y había) una estabilidad laboral muy superior. Y qué decir de la palabra emprendimiento en tanto se entendía que lo normal era insertarse en aquellas instituciones que proveían trabajo y que ya existían. Hoy, indudablemente que estamos en una situación diferente. De una parte, existe un enorme campo de emprendimiento precisamente en todas las áreas vinculadas a las nuevas tecnologías de información y conocimiento. Los cambios que se están produciendo como resultado de estas tecnologías, tanto en las políticas públicas como en la forma de ejecutarlas y el surgimiento de nuevas áreas temáticas que hasta ayer eran prácticamente desconocidas. Es el caso del complejo tema del cambio climático: si ayer existía el paradigma del éxito de un país según el ingreso per cápita, en este siglo XXI el paradigma va a ser además cuál es el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero per cápita en dicho país. Esa va a ser la forma de medir la civilidad de una particular sociedad o país. Y por lo tanto el tema de emisión de gases de efecto invernadero va a ser un componente fundamental para poder estudiar cuál

debe ser la formación de los jóvenes hoy, cuáles son las áreas donde pueden hacer emprendimientos individuales o colectivos y, más importante, cuál es la educación que requieren para ello. Cuáles serán las disciplinas más adecuadas, y que realcen la urgencia en las medidas a adoptar.

Mecanismos nuevos para medir la productividad van a tener que incorporar estas otras variables porque así como ayer la enseñanza o el conocimiento del lenguaje de una lengua extranjera era esencial, ahora el ser diestro en las nuevas tecnologías equivale a la nueva forma de entender la alfabetización en el siglo XXI.

Entonces, la pregunta que surge es cómo se educa para ello. Y aquí los desafíos en América Latina son interesantes.

Para ello es necesario abordar el esfuerzo que ha hecho América Latina para aumentar los recursos educativos como resultado de la bonanza experimentada en los últimos años y al mismo tiempo señalar las deficiencias o desafíos que tiene esa expansión educativa a la luz de lo que son las necesidades actuales.

La acelerada expansión de la educación terciaria.

La bonanza económica de América Latina ha permitido aumentos en el Producto Interno Bruto de tal

envergadura que ha significado también la expansión de la educación terciaria. En efecto, entre el año 2000 y 2014 aproximadamente en América Latina la tasa de matrícula bruta en educación terciaria (entendida esta como la proporción de la población entre 18 y 24 años) ha aumentado desde un 22,8% a un 43,9% de la matrícula de dicho grupo etario¹. Es decir, se ha doblado en un periodo de 14 años la proporción de jóvenes en la educación terciaria. Es sin duda una proporción y un esfuerzo extraordinario, aunque queda todavía un camino largo para recorrer si se compara con el promedio de la OCDE que es de un 71%. Sin embargo, hay países como Argentina (80%), Chile (83%), Uruguay (63%), Venezuela (77%), Colombia (51%), lo que habla de un continente que tiene diferenciales muy grandes, pero que algunos se acercan o sobrepasan dicho promedio.

El otro elemento que se debe considerar es la relación con la deserción escolar en el sector terciario que es también altísima. El nivel de deserción en América Latina es prácticamente el doble que el de los países de la OCDE que fluctúa entre un 20% y un 30%, y en la región es casi del 50%. Hay entonces un tema de relevancia de la educación terciaria que se ve ensombrecida por la deserción escolar.

Este es en muchos casos el caldo de cultivo de los nini, esa juventud que ni estudia ni trabaja. Tanto la deserción

a nivel de enseñanza media como la elevada deserción a nivel terciario explica perfectamente esta nueva categoría juvenil que tiende a crecer en nuestros países. Indispensable es mejorar y evitar estos elevados niveles de deserción.

Un elemento importante es que se debe considerar la pertinencia de esta educación que es cuestionada por muchos. Ha habido un esfuerzo, pero probablemente se está lejos de lo que se requiere. Un buen ejemplo (para continuar citando cifras del documento señalado), es la forma en que se ha expandido esta educación, que en muchos casos ha afectado a la calidad de la misma; y además los contenidos y herramientas de la oferta educacional no son los más adecuados para apoyar el emprendimiento económico. Normalmente la expansión tiene lugar en el ámbito del derecho, ciencias sociales, escuelas de negocios y, en general, lo que algunos llaman disciplinas cuya enseñanza requiere solo pizarrón y tiza. En estas el costo por alumno es más bajo y de ahí la tendencia de concentrarse en estas profesiones.

Esto nos hace ver que el esfuerzo que se ha tenido que hacer para expandir la educación terciaria está mal focalizado desde el punto de vista de lo que son las necesidades para la nueva inserción laboral de estos educandos.

1. El Diálogo. Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina. Comisión para la Educación de Calidad para todos. Fundación Santillana (2016). Todas las cifras son de este libro producto del Diálogo Interamericano.

Lo que está en cuestión es cuál es el **tipo de competencias** que el sistema educacional tiene que entregar para el siglo XXI. En este sentido las competencias de este siglo incluyen, como se ha dicho en el estudio ya citado, “elementos cognitivos que apunten al desarrollo de un pensamiento crítico, a una elevada capacidad de análisis y a una cierta técnica y métodos de aprendizaje para la resolución de problemas”. Normalmente, hasta ahora en la enseñanza terciaria como se ha visto se hace en torno a aquellas disciplinas que no satisfacen la preparación para el tipo de competencias que se requiere. Esto es lo que está en el meollo del problema.

Otros ámbitos, en cambio, esenciales para el emprendimiento, como las ciencias biológicas, las nanotecnologías, así como las distintas disciplinas en las distintas ingenierías, están muy lejos de alcanzar el nivel de países desarrollados. Por ejemplo, en el ámbito de las ingenierías los países avanzados de América Latina son Argentina, cuyas universidades gradúan un ingeniero por cada 6.700 habitantes, Brasil, uno por cada 6.000 y Chile, con uno por cada 4.500. Pero se está lejos de países como China, donde la proporción es de 2.000, y en Alemania y Francia de 2.300 habitantes por ingeniero.

Para desarrollar estas nuevas capacidades cognitivas, cuando se estudia el resultado en la prueba PISA, los dos mejores países son Chile y Uruguay. Sin embargo solo un 2% de

alumnos tienen rendimiento acorde al promedio de los países de la OCDE. Entonces el desarrollo de estas nuevas competencias obliga a analizar lo que está ocurriendo en los países más avanzados. Allí hay un campo amplio que seguramente va a tener que ser analizado en profundidad.

En suma, en América Latina ha habido un avance cuantitativo, deficiencias en la calidad y todavía elevada deserción. Lo que ocurre es que tal vez desde el punto de vista institucional estas nuevas habilidades cognitivas a nivel terciario para tener posibilidades de desarrollo y emprendimiento por los jóvenes de hoy, así como una inserción laboral adecuada, requieren de un desarrollo institucional basado en tres elementos: 1) las nuevas tecnologías y cómo inciden tanto en la educación y trabajo futuro y la inserción laboral de los educandos; 2) las autoridades educacionales encargadas de definir los currículos y asegurar la calidad de los mismos evitando la deserción escolar; y 3) la participación del mundo privado, particularmente de empresas, sean estas públicas o privadas, pero que tienen claro cuáles son las necesidades de la demanda.

Al considerar estos tres aspectos de una manera coordinada y simultánea, tal vez se pueda avanzar en una educación para el emprendimiento individual y colectivo, orientado por las autoridades educacionales. Este será el nuevo desafío para los años venideros.



Juventud, ¿fue juventud la mía?



Julio María Sanguinetti

Ex Presidente de Uruguay

La juventud actual, que asciende en la cresta de la ola tecnológica, vive en la tensión entre oportunidades e inseguridad. El futuro estará marcado por la educación, uno de los mayores desafíos actuales para América Latina

Se han cumplido más de cien años de la muerte de Ruben Darío, ocurrida el 6 de febrero de 1916, a los 49 años de edad. Era ya reconocido como el mayor poeta de nuestra lengua, a la que había revolucionado con su musical modernismo literario. Desde esa distancia temporal, visitar su poesía es reencontrarnos con un mundo y también una pregunta sin clara respuesta:

*“mi juventud... ¿fue juventud la mía?
sus rosas aún me dejan su fragancia,
una fragancia de melancolía...”*

Siempre, desde la madurez, se vive la juventud con nostalgia, en el recuerdo de esos años de plenitud, inevitablemente desvanecidos y cuya cosecha, aun abundante, siempre deja aquella tristeza por lo que no pudo ser. Mi generación, la que declina en la visión orteguiana del método de las generaciones (que supone tres etapas de la vida, juventud, madurez, vejez) convive con dos generaciones muy

distintas, especialmente la más joven, la de menos de 25 años, que irrumpe con particularísima velocidad, al compás de los cambios tecnológicos vertiginosos con que se despidió el siglo XX y se inauguró el que corre. Como dice el propio Ortega:

“Todos somos contemporáneos, vivimos en el mismo tiempo y atmósfera —en el mismo mundo— pero contribuimos a formarlos de modo diferente. Solo se coincide con los coetáneos. Los contemporáneos no son coetáneos: urge distinguir en historia entre coetaneidad y contemporaneidad. Alojados en mundo externo y cronológico, convergen tres tiempos vitales distintos. Eso es lo que suelo llamar el anacronismo esencial de la historia. Merced a ese desequilibrio interno se mueve, cambia, rueda, fluye. Si todos los contemporáneos fueran coetáneos, la historia se detendría anquilosada, en un gesto definitivo sin posibilidad de innovación radical ninguna”¹.

Desde esta visión iniciamos entonces estas reflexiones sobre los dilemas de nuestro tiempo, que lo son en dimensiones diferentes para los jóvenes que se inician, como para los maduros o viejos y siguiendo con Ortega:

“Para cada generación vivir es pues una faena de dos dimensiones, una de las cuales consiste en recibir lo vivido

—ideas, valoraciones, instituciones— por la antecedente; la otra, dejar fluir su propia espontaneidad. Su actitud no puede ser la misma ante lo propio que ante lo recibido”². [Así, hay un] “tiempo de viejos cuando coinciden lo recibido y lo propio. Hay otros en que no se trata de conservar y acumular, sino de arrumar y sustituir, los viejos quedan barridos por los mozos. Son tiempo de jóvenes, edades de iniciación y beligerancia constructiva”³.

En eso estamos.

El legado

La nueva generación latinoamericana recibe en herencia un patrimonio importante. Se ha reconocido el valor superior de la democracia liberal, triunfadora frente a las opciones fascista, falangista, nazista o comunista que se enfrentaron con ella en el siglo XX. América Latina ha sufrido un fenómeno intermedio, el populismo, que con una fachada democrática ejerce un autoritarismo real sobre la base del abuso del poder del Estado para financiar estructuras políticas que compiten con las autoridades constituidas de los poderes institucionales. Pese a todo, nadie discute ya el valor de la democracia liberal y un corolario que ha pasado a ser patrimonio común

1. En Torno a Galileo. Obras Completas. Ed. Fundación Ortega y Gasset. Madrid, 2006.

2. “*Id.*”

3. El tema de nuestro tiempo, Alianza Editorial, Madrid, 1983.

de nuestra cultura: el respeto a los derechos humanos.

Del mismo modo, la economía de mercado, con todas sus variantes y limitaciones, se ha demostrado definitivamente más eficaz que sus rivales, tanto para lograr más crecimiento como una mejor distribución de riqueza. Ni la llamada derecha reniega hoy del valor equilibrador del Estado ni la proclamada izquierda propone más una economía colectivista, o centralmente planificada, como queramos llamar a las diversas concepciones que vinieron de las doctrinas autoritarias.

La resultancia de todo este proceso es que, con mirada antropológica, los humanos latinoamericanos vivimos más y mejor. Entre 1980 y 2000, la expectativa de vida sumó seis años, llegando a 75 años, ya con varios países que alcanzan los 80 años. Esta cifra resume que entre el desarrollo económico y los progresos de la ciencia, los pobladores de esta región tenemos mayores oportunidades en este mundo. Pese a las insuficiencias de nuestro desarrollo económico y las desigualdades sociales que cercenan oportunidades de progreso, en promedio esta humanidad que hoy vive en América Latina alcanza un mayor bienestar que nuestros mayores. Lo que, a su vez, genera otro desafío: el de sostener los sistemas de seguridad social cuando ya el 20% de la población tiene más de

60 años. La razón nos dice que no podemos transformar en tragedia una bendición y que lo que hay que hacer es prolongar las edades de retiro en conformidad con la mayor longevidad y el menor esfuerzo físico que demandan los trabajos. Más que una lucha de clases, hoy se advierte —de modo en ocasiones dramático— una puja de las generaciones, con los jóvenes reclamando más educación, más deportes y bienes culturales, mientras la generación vieja se abroquela en la defensa de sistemas imposibles de sostener sin cambios importantes.

La irrupción del cambio

Los últimos años han sido de vértigo en la irrupción tecnológica. La agricultura, impulsada por los transgénicos, entre otros avances, ha ido alejando el hambre a multitudes e incluso transformado el patrón productivo de países tan relevantes como Brasil, cuyo histórico sueño industrial ha cedido paso a una enorme potencia agrícola. Los sectores de servicios han multiplicado su porcentaje en el PBI de nuestros países (alrededor del 60%) y la industria, considerada hasta hace 40 años la medida del desarrollo, sufre un complejo proceso de concentración, automatización y consiguiente reducción de personal. El debate entre los choferes de taxímetros de las ciudades y el sistema Uber es emblemático de cómo las tecnologías

amenazan a todos los sectores laborales. Ni hablemos en el terreno de la información y comunicación, donde internet, Google, Twitter, Facebook, Netflix o la Wikipedia constituyen hoy un núcleo central de la vida cotidiana en todas sus dimensiones, desde el trabajo hasta el entretenimiento. El tema es que todos tenemos un Uber en nuestro futuro y ese es el gran dilema para los jóvenes de hoy. Hace solo 30 años, el mundo de la nueva generación transcurría en la pantalla de televisión; hoy han quedado los viejos delante de ella. Los más jóvenes transitan por redes que sus padres (no ya sus abuelos) no saben ni dónde encontrar.

Oportunidades e inseguridad

Ninguna época anterior ha ofrecido más oportunidades que la actual. Pero pocas han sido tan inseguras. El factor estabilidad ha pasado a ser determinante en la vida de la nueva generación. En ella se vive hoy, inequívocamente, una división de aguas determinada por su formación: con un mundo laboral que reclama fluidez en el manejo de nuevas tecnologías y una constante capacidad de adaptación a los cambios, las mentes académicamente menos cultivadas caminan hacia el rezago y aun la exclusión. Las tareas residuales (bracero, seguridad privada, trabajador no calificado en general) son pocas y mal remuneradas. Las

más insalubres (auxiliares médicos, cuidado de ancianos y discapacitados) conducen a la emigración hacia países desarrollados que remuneran especialmente esas tareas de alta exigencia personal. Lo mismo ocurre en el escenario de la mayor tecnología, con los profesionales de alta calificación (en medicina, informática, ingeniería, química, biología), que hoy nutren las carencias de las economías más diversificadas.

Se vive, entonces, una situación de cambio constante, con las angustias e incertidumbres consiguientes. Prepararse para vivir en ese escenario requiere versatilidad y una educación permanente.

Las insuficiencias educativas

Si ese es el desafío, queda claro que el mayor problema latinoamericano es hoy la educación. Se ha mejorado notablemente en cobertura. El sistema escolar hoy llega prácticamente a todos los niños (95% según CEPAL), el secundario ha avanzado exponencialmente pero la mitad no lo termina y la calidad dista de ser la deseable. Las pruebas PISA muestran que en los adolescentes de 15-16 años, en que se ubica el final de la enseñanza obligatoria, América Latina alcanza magros resultados. De los 67 países que aceptan evaluarse, los ocho latinoamericanos que lo hacen, se ubican entre el lugar 53

(Chile) y el 67 (Perú), mientras que los primeros 7 lugares corresponden a países asiáticos, desplazando así a las tradicionales potencias culturales.

Los sistemas educativos adolecen de una deficiente formación docente, un progresivo permisivismo en la conducta de los alumnos y unas gremiales de maestros y profesores que —en términos generales— asumen una actitud de defensa corporativa de intereses burocráticos, sin atención a las exigencias de una mayor calidad. Fuera de la expansión cuantitativa del sistema, no se logra una pedagogía que asuma la competitividad de nuestro tiempo y logre establecer una psicología de superación permanente. Nos guste o no, China, India y Asia en general, nos están marcando niveles de productividad que tenemos que alcanzar. No se trata de abaratar el salario, porque en esos países también ha subido; se trata de que los bajos rendimientos de nuestra fuerza laboral mejoren para ofrecer la satisfacción de las necesidades colectivas.

Pobreza y desigualdad

La pobreza en América Latina bajó de 48% en 1990 a 43% en 1999 y 28% en 2012. Fue el resultado de una década dorada, en que la región creció un 3,1% anual y, si excluimos a México y Brasil, los más rezagados, al 6,3%. A partir de aquel 2012, la situación reversionó. La demanda china perdió velocidad de expansión. No se

produjo una crisis, un cambio brusco de tendencia, pero los valores de las materias primas retornaron a niveles más o menos normales. El hecho es que, a partir de entonces, se estancó el nivel de pobreza.

Así como se afirmaba, con razón, que no bastaba el crecimiento para mejorar la distribución del ingreso, también se observa que, sin un ritmo razonable de crecimiento, es imposible que mejore la distribución. El 10% más rico de la población absorbe el 40-47% del ingreso de los países, mientras que el 20% más pobre oscila entre el 2 y el 4%. Aun los más equitativos, como Costa Rica y Uruguay, están muy por debajo de la media europea.

La educación no ha recibido lo necesario, no solo en dinero sino, muy especialmente, en introducción de pedagogías innovadoras. Se han debilitado las viejas fortalezas escolares y la modernidad no se ha instalado. La infraestructura de comunicaciones y logística aún muestra grandes rezagos. Los Estados mismos no han sido eficientes en la asignación de sus recursos que, si bien han crecido en el tiempo de la bonanza, no han modificado, salvo excepciones, los patrones estructurales de producción y exportación (aún dependientes de las materias primas).

Hoy se hace el balance de aquellos años de bonanza. Sus excedentes,

¿han sido bien aplicados? Está claro que en algunos países (Perú, Chile) fue así. También lo está que en otros hubo formidable expansión del consumo sin un correlato de inversión en infraestructura e innovación tecnológica que construyera bases más sólidas para encarar un futuro que, justamente, se está definiendo en ese terreno (Venezuela, Argentina). En general, ha disminuido la pobreza, pero no ha mejorado la desigualdad. Y aquella no siempre ha llegado a ese “mínimo ético” que reclamaba Bobbio como piso de la satisfacción de las necesidades de los más pobres.

La nostalgia de las grandes causas

La generación que asciende en la cresta de la ola tecnológica vive esa tensión entre oportunidades e inseguridad. De ahí que hoy se generan demandas nuevas, reclamando más calidad en la educación. De ahí también que convive ese desasosiego espiritual con un progreso material formidable, emblemático en ciudades que crecen en altura y centros comerciales luminosos.

Se adolece de una nostalgia de las grandes causas. La batalla por la libertad, salvo para Cuba y Venezuela, está terminada. El debate entre el Consenso de Washington y la economía socialista está también laudado, una vez que accedieron

al poder partidos de izquierda que eran revolucionarios en los años 60 y hoy aspiran simplemente a un desarrollo de modelo europeo. La guerra de religión que hoy asuela al mundo desarrollado, solo lateralmente aparece en nuestro hemisferio, aunque sea un error pensar que estamos inmunizados. La palabra revolución no suena. Lo hace en cambio el narcotráfico, que ha crecido al impulso de una demanda estadounidense histórica y de una nueva latinoamericana, que estalla a cada momento con el drama de jóvenes muertos en alguna fiesta electrónica. Ese flagelo se nutre particularmente de los que la sociedad tecnológica deja rezagados, que ya no son los pobres de antes porque carecen de espacio para sobrevivir.

La política, entonces, ya no apasiona como en nuestra generación. Un por ciento más de PIB es importante pero no seduce. Hay decepción por los partidos políticos y nada ofrece más dividendos demagógicos que los ataques al *establishment*, sean reales o imaginarios, profundos o superficiales.

Sin embargo, la juventud se empieza a reencontrar. La nueva música convoca multitudes, aunque asociada a veces a esa búsqueda de paraísos artificiales. Los deportes ofrecen también un escenario mayor para la pasión popular y el ascenso de individualidades. Naturalmente, no basta. Es preciso que la pasión de vivir y realizarse se encienda por

más fronteras. La creatividad en la tecnología de comunicación lo está mostrando. El cine y el arte han vuelto a apasionar como en los tiempos en que el pop estadounidense cambió la estética de nuestra vida. El lado compasivo de la sociedad se expresa en la protección ambiental y en el reconocimiento de las minorías.

Esa juventud choca frecuentemente con la nostalgia de la vieja generación. Es el ejemplo de Gran Bretaña con su Brexit de Europa, en que quienes no tienen futuro se lo han limitado a quienes lo necesitan. Desgraciadamente, todavía quedan cenizas del viejo fuego ideológico de los años posteriores a la revolución cubana. Curiosamente, se advierte sobre todo en las universidades, que

debieran ser la vanguardia y se las ve más bien ancladas a lo que Fernando Henrique Cardoso ha llamado “las utopías regresivas”. Construir esos nuevos sueños es el desafío de la generación que asciende. Ya los van encontrando. Sus héroes no son ya los Che Guevara sino, más bien, los innovadores como Zuckerberg o Steve Jobs, los vanguardistas del arte o el deporte como Jeff Koons o los Usain Bolt, pero también algunos viejos venerables como Paul Mc Cartney o Mick Jagger, testimonio también de que mucho de lo recibido quedará. Por ahí se empieza a dibujar un camino. Zigzagueante aún, pero con un punto cardinal ya definido: o nos aproximamos a la productividad del Oriente o quedaremos tan lejos como quedamos de la revolución industrial.

6

Las expectativas de la juventud



Expectativas de las personas jóvenes en Iberoamérica



Max Trejo Cervantes*

Organismo Internacional para Juventud de Iberoamérica (OIJ)

La realidad y el propio concepto de juventud iberoamericana son hoy muy diferentes a como eran hace veinte años. Unos jóvenes hiperconectados, creativos y disruptivos tienen mayores expectativas que las generaciones pasadas en cuanto a incidencia, participación, libertades y oportunidades. Es necesario desarrollar políticas y programas destinados a generar iniciativas en su beneficio.

Las personas jóvenes de hoy

La pregunta “¿cuáles son las expectativas a futuro de las personas jóvenes?” demanda en su respuesta una revisión exhaustiva acerca de las características de las juventudes contemporáneas, con especial énfasis en lo relativo a sus valores y dinámicas de vinculación en los ámbitos político, económico, social, cultural, así como de todos aquellos que favorecen la consolidación de su autonomía.

En el marco de las sociedades coetáneas, fundamentadas en una percepción de las transformaciones sujetas a la revolución digital y tecnológica, las personas jóvenes se constituyen como auténticos nativos digitales apreciadores de

* Secretario General de la OIJ.

la inmediatez, es decir, mantienen la tecnología digital como parte elemental de su cotidianidad. Son actores estratégicos de desarrollo y protagonistas clave de los cambios sociales, reconocidos en el marco amplio de derechos, y encarnan en base a la hiperconectividad un enlace constante que se establece entre la realidad inmediata local y la realidad vinculada a escenarios globales.

De esta manera, los llamados *millennials* y la *Generación Z*, que pasan más tiempo preparándose para la edad adulta que aquél que invirtieron sus padres, están suscitando desafíos emergentes, en donde el lenguaje y los patrones de comportamiento se modifican a una velocidad exponencial. Las personas jóvenes hoy son mucho más críticas, exigentes y volátiles que antaño, obligándonos a responder con ideas innovadoras y con un fuerte compromiso hacia los retos que surgen entorno a sus realidades y, con ello, al desarrollo sostenible de nuestras naciones, dado que soslayar el tema de juventud en Iberoamérica podría impedir que la región se beneficiara del bono demográfico, que en algunos escenarios empieza a agotarse, y de la fuerza transformadora de este sector de población.

Las personas jóvenes están inmersas en procesos de socialización y construcción de identidades plurales. Son especialmente creativas e innovadoras, pero también disruptivas frente a vetustas

estructuras jerárquicas. De hecho, enfatizan de forma especial en los valores colaborativos y horizontales como preceptos enfocados en la transformación y la cohesión social. Estos valores les convierten en enteramente sociales, destacando por su capacidad para generar nuevas vías de incidencia y participación en la vida pública de forma alternativa, como en las redes sociales.

Los jóvenes son actores estratégicos de desarrollo y protagonistas clave de los cambios sociales.

Nuestro mundo es mutable y cambia a una velocidad vertiginosa. El ritmo de las transformaciones en las dinámicas socioeconómicas, políticas y culturales de Iberoamérica resulta acelerado, signando las trayectorias y las condiciones de vida de las personas jóvenes. No ha significado lo mismo ser joven ahora que hace veinte años. El orden lineal clásico constituido por la secuencia estudio, formación laboral, inserción en el trabajo, consolidación familiar y tenencia de hijos, se ha retrasado o, en muchos casos, modificado. La identidad juvenil, por consiguiente, se está expandiendo en dos direcciones, hacia abajo (la infancia tardía), y hacia arriba (la adultez temprana).

Para entender esta metamorfosis, y cómo influye en las expectativas

de las personas jóvenes, conviene reflexionar sobre el mismo concepto de juventud que se está manejando desde las instituciones gubernamentales, académicas y de cooperación.

En Iberoamérica, a partir de los estudios realizados por el OIJ y la CEPAL, viven actualmente más de 158 millones de personas jóvenes, entre 15 y 29 años de edad, conformando aproximadamente un 25% de la población total (siendo más de 79 millones hombres, y más de 78 millones, mujeres), además, si consideramos que existen diferentes rangos etarios en la región que varían en función de la configuración legislativa nacional, el número total de jóvenes iberoamericanos puede ser aún superior.

El desempleo de los jóvenes en la región es tres veces superior al desempleo adulto.

Como vemos el impacto demográfico es incontestable, sin embargo, es preciso transitar de esta definición etaria, hacia una percepción integral de las juventudes, que contemple los elementos sociológicos vinculados con la heterogeneidad de realidades existentes. Esto se hace urgente si observamos que la tendencia de la opinión pública y algunos medios se ha encaminado a frivolar los valores de la juventud originando en ella una mística de lo banal, efímero y

circunstancial; pero se equivocan, las realidades juveniles son complejas, sus características y experiencias como individuos y miembros de una sociedad, también lo son, y la incidencia que ejercen las personas jóvenes en todos los ámbitos es fundamental.

En este sentido, la propia definición de juventud se ha alterado, este dilatado concepto se construye socialmente de acuerdo con la coyuntura socioeconómica, política y también cultural, y no necesariamente alude a una edad determinada, actualizando prioridades en el ciclo que comprenden las políticas públicas de juventud en la región. Por todo esto, los constructos discursivos sobre etnia (o raza), clase y género, como las principales fuerzas que dieron forma a las perspectivas e identidades de las personas jóvenes, se complementan hoy con diferentes factores como: geografía, movilidad, discapacidad, educación y tecnología, tal y como subraya el PNUD en su documento *Estrategia para la Juventud, 2014-2017*.

Por ello, las expectativas de las personas jóvenes deben tomarse en consideración en base a las realidades y condiciones que inciden en sus vidas. Por ejemplo, en Iberoamérica se encuentra en indicadores asociados con pobreza, educación o empleo, entre otros. En cuanto a la educación, según las cifras de la *Hoja Mural* de datos sociodemográficos (2015) del

OIJ y la CEPAL, del total de jóvenes en la región, aproximadamente el 35% solo estudia, el 33% solo trabaja, aproximadamente un 12% estudia y trabaja, y casi el 20% de las personas jóvenes en edad de trabajar se sitúan en una categoría de inactividad.

En lo referente a indicadores de empleo, debido al incremento favorable de las dinámicas económicas, la mayor inversión social de los países latinoamericanos, y al *bono demográfico*, la tasa de desempleo juvenil regional apenas llega, según éstos mismos datos del OIJ y la CEPAL, a los 11 puntos (10,7% en 2015), representando una reducción de casi cinco puntos porcentuales con respecto al año 2000. Sin embargo, pese a que estos datos resultan positivos, el desempleo de las personas jóvenes en la región es tres veces superior al desempleo adulto. Las dificultades para encontrar un puesto estable, un primer empleo, y la ansiada emancipación, han terminado por impregnarles cierto carácter de incredulidad, impulsando sus habilidades emprendedoras.

Ante tales condicionamientos, es necesario discernir en detalle atendiendo a las principales dinámicas y transformaciones que han incidido en la configuración de las expectativas juveniles, admitiendo que las juventudes atesoran un enorme potencial, son diversas, heterogéneas, dueñas del presente, conscientes de sus retos y de las posibilidades que ofrece el futuro.

¿Qué ha cambiado?

En comparación con mediados del siglo pasado, la población juvenil en Iberoamérica casi cuadruplicó su número, guardando estrecha relación entre la composición de hombres y mujeres. Actualmente, se presenta una tendencia migratoria de las áreas urbanas a las rurales, la presencia urbana juvenil pasó del 77,3% al 81% en la última década.

Las mutaciones no se han quedado ahí. Las personas jóvenes hoy, de edades variables, protagonizan un siglo intenso y reivindicativo. Inmersos en la dinámica de la globalización transnacional, exigen personalización y nuevos valores inspirados en el compromiso con el medio ambiente y con el desarrollo sostenible, por ejemplo.

El fin del siglo XX acarreó, gracias a las nuevas tecnologías, el establecimiento de una red de comunicación global que cada día se hace más amplia, mejor organizada y con lazos más estrechos. La realidad de casi todos los rincones del globo (en algunos casos injusta, autoritaria, desigual y/o excluyente) dejó de ser exclusivamente un problema de las sociedades locales o nacionales, pasando a ser de interés internacional; aunque con condiciones y limitaciones espacio-temporales alterables.

Confinada en este contexto, Iberoamérica ostenta hasta la fecha

el lamentable registro de ser la región más desigual del mundo, y encuentra paralelamente a jóvenes que viven entre la tensión diametral del desarrollo local frente a los desafíos globales. Una juventud interconectada, con alta incidencia política; pero al mismo tiempo excluida y discriminada por condiciones personales y/o sociales en las que se encuentra inmersa, en ocasiones sin acceso a una educación de calidad u oportunidades de empleo dignas que contribuyan a su bienestar.

En este sentido, apelando a la metáfora de la *liquidez*, empleada por el sociólogo Zygmunt Bauman para explicar la modernidad, cuando argumenta que en la actualidad ***“salimos de la época de los grupos de referencia pre asignados, para desplazarnos hacia una era de comparación universal en la que el destino de la labor de construcción individual está endémica e irremediablemente indefinido [...] y tiende a pasar por numerosos y profundos cambios”***. Las personas jóvenes no solo son testigos sino protagonistas de esta singular realidad.

Lejos de seguir la normatividad, las modalidades de conducta y los códigos determinados para lo que Bauman denomina como el “*nicho apropiado*”, las juventudes de hoy se adaptan al ritmo de las transformaciones contemporáneas, conscientes de la inestabilidad de dichos puntos de orientación.

Ahora bien, el diagnóstico del sociólogo resulta aun más complejo cuando se analizan las implicaciones de la denominada 4ª Revolución Industrial. En palabras de Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial, ésta se encuentra construida sobre la tercera, que empleó la electrónica y la tecnología de la información para automatizar la producción, y se caracteriza actualmente por una fusión de las tecnologías que está desdibujando la línea entre las esferas física, digital y biológica. Basta con enlistar avances tecnológicos emergentes como la inteligencia artificial, robótica, vehículos autónomos, nanotecnología e impresión en 3D, entre otros, para asegurar que los impactos de este fenómeno inciden e incidirán ampliamente en las trayectorias y las condiciones de vida de las personas jóvenes, así como en las formas de relacionarse con su entorno.

¿Qué esperan las personas jóvenes de Iberoamérica? Instrumentos para el análisis

Las singulares dinámicas y fenómenos que conforman las realidades de las personas jóvenes invita a identificar aquellos instrumentos que dan cuenta de las percepciones sobre su situación futura y en relación con la sociedad en la que viven.

A nivel internacional, la transición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 ha supuesto la realización de procesos consultivos incluyentes, con el fin de identificar opiniones y perspectivas de las personas sobre las principales problemáticas que aquejan al planeta. Con la mirada puesta en el futuro, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone una oportunidad única de incorporar políticas destinadas a los jóvenes en estrategias globales de desarrollo sostenible.

En razón de ello, Naciones Unidas emprendió la encuesta *My World*, a través de la cual se ha podido identificar aquello que más preocupa a las personas jóvenes. Los resultados arrojaron prioridades como la educación, el trabajo y la salud. Según los resultados presentados en 2013, en América Latina y el Caribe, el elemento de mayor importancia a ser incluido en la agenda fue “una educación de buena calidad”, seguida de la necesidad de “un gobierno honesto y receptivo”.

Adicionalmente, en el Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe *Invertir en Juventud*, se aborda el tema de los “límites de la inclusión y la capacidad para transformar el entorno desde la mirada de las juventudes”. Gracias al análisis de resultados de la encuesta *Latinobarómetro*, se encuentra una aproximación sobre cómo las y los jóvenes evalúan su presente y su futuro, además de la

capacidad de los Estados para brindar garantías sociales básicas.

En este sentido, se constata que las personas jóvenes son más optimistas que los adultos con respecto al futuro. Contrasta la percepción que se tiene sobre la situación personal (económica y familiar) con la del país, ya que identifican claramente conflictos en América Latina, y el 63% detecta tensión entre las juventudes y el resto de la sociedad.

Merecen especial atención los recientes trabajos llevados a cabo por el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) para conocer mejor la opinión real de los jóvenes mediante la participación activa. De esta manera, se pusieron en marcha los Foros Nacionales de Juventud, en los cuales nos hemos sometido plenamente a un proceso de construcción inclusiva de abajo a arriba, con estricta observancia a valores participativos, donde todos contamos, y por ello, durante un largo proceso de meses de construcción y deliberación disruptiva, hemos propiciado espacios de intercambios entre los distintos sectores sociales en los 21 Estados miembro de nuestra organización.

Los Foros Nacionales contaron con la participación de más de 2.000 jóvenes iberoamericanos entre los 15 y los 35 años, consolidando escenarios de amplio debate y coadyuvando, a través de una metodología homogénea, en el planteamiento de las alternativas y

soluciones propuestas por los propios jóvenes.

Las reflexiones generadas en dichos Foros Nacionales permiten una aproximación a las dinámicas de las personas jóvenes, según las siguientes 3 categorías:

1. Los jóvenes sujetos de derechos y actores estratégicos de desarrollo

La comprensión de las personas jóvenes como sujetos de derechos se determina como una demanda explícita de las juventudes, reconociendo la importancia de establecer mecanismos amplios de participación a través de los cuales sea posible reflexionar a propósito del conocimiento, cumplimiento y garantía de los derechos específicos vinculados a marcos jurídicos que respondan a las demandas actuales.

De forma complementaria, los jóvenes manifiestan la importancia de vincular procesos de desarrollo integral a una mayor cercanía y aplicación de mecanismos legales que aboguen por sus derechos, como es el caso de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, permitiendo consolidar su potencial a la transformación de las sociedades.

De manera específica, la juventud participante hizo un llamado al amplio reconocimiento de los derechos en lo que corresponde a la tecnología,

el medio ambiente, la salud o la educación.

2. Jóvenes, democracia y gobernabilidad. Nuevos desafíos

Fundamentados en los principios rectores de la democracia que subrayan la participación activa como proceso de legitimidad de los acuerdos institucionales, los jóvenes exponen de forma destacada la necesidad de favorecer cursos de acción formales e informales que faciliten la participación juvenil en procesos de toma de decisiones tanto a niveles locales, nacionales como internacionales. Todo lo cual permitirá la dinamización del diálogo colectivo entre entes gubernamentales y la juventud, así como el fortalecimiento de estrategias colaborativas que beneficien los procesos de información, veeduría y acompañamiento ciudadano a los procesos de implementación de programas e iniciativas con la participación de las personas jóvenes. Como respuesta a estas deficiencias, fue general la demanda de espacios participativos, informativos y de comunicación para la inclusión de las juventudes en los procesos políticos, así como de una gestión de la información más eficiente e inclusiva.

3. Jóvenes, emprendimiento y liderazgo cultural, social y digital. Los retos de la transformación

Si bien los procesos de construcción de identidad de las personas

jóvenes vinculan escenarios sociales, culturales, de emprendimiento y digitales, se evidencia una destacada demanda de las juventudes frente a la generación de respuestas coordinadas e intersectoriales que favorezcan su protagonismo en dichos escenarios.

Los jóvenes tienen una mayor capacidad de resiliencia que les permite adaptarse a las transformaciones de una región que seguirá en continuo y acelerado cambio.

En este sentido, el principal llamado de los jóvenes evidencia arduos procesos administrativos y burocráticos que limitan el acceso a bienes y servicios para favorecer la actividad emprendedora, bien sea desde el ámbito cultural y/o digital. Esto se acompaña de una percepción de centralidad de la información, la cual sea por términos de acceso o lenguaje resulta distante a la realidad juvenil y su comprensión.

De esta manera, los retos de la transformación acentúan en la necesidad de promover y favorecer la realización de iniciativas mancomunadas que, a partir de modelos colaborativos faciliten el flujo de comunicación y vinculen a la participación de las personas jóvenes como una estrategia transversal frente

al diálogo público y a la inclusión de las sociedades.

Un mundo de retos, pero también de grandes oportunidades: reflexiones finales para la acción

En Iberoamérica, la vida de cada persona joven se encuentra compuesta por un cúmulo de situaciones y factores que condicionan su desarrollo integral, su integración efectiva en la sociedad y su participación en la toma de decisiones que les afectan. Por ello, en la actualidad, la reflexión pasa por entender que las realidades de las juventudes, así como el fomento de sus potencialidades, debe ser abordada desde una perspectiva integral, que reconozca sus expectativas e incida en el mejoramiento de su calidad de vida. Esta indagación del concepto juventud implica la realización de un ejercicio minucioso en donde la velocidad de las transformaciones y la construcción de identidades determinan la pauta frente al relacionamiento de las juventudes y su entorno.

Por ello, no se puede hablar de desarrollo sin analizar el tema de la educación; no se puede pensar en educación sin abordar el reto que impone el acceso y uso de la innovación y la tecnología; no se

puede hacer aproximaciones al tema del empleo y la productividad sin dejar de lado desafíos globales como el cambio climático y el desarrollo sostenible; no se puede hablar de cultura si no se les es garantizado el ejercicio pleno de derechos; no se puede confiar en la participación si no se discute la enorme problemática de la desigualdad y la exclusión.

Hoy las personas jóvenes están descubriendo nuevas oportunidades en un mundo globalizado. Naturalmente, se percibe mayor concurrencia y presión por conseguir las metas, aparentemente hay posibilidades de incurrir en frustraciones y fracasos en las acciones que emprenden, pero su mayor capacidad de resiliencia les permite sin duda adaptarse a las transformaciones de una región que seguirá en continuo y acelerado cambio.

Reconociendo además que sus expectativas sobre el futuro resultan optimistas y positivas, es imperativo emprender procesos que contribuyan en la potenciación de sus habilidades y capacidades, en beneficio de su calidad de vida y en la consecución de sociedades que, pese a verse afectadas por la pobreza y la exclusión, garanticen el ejercicio de derechos de las juventudes sin ningún tipo de distinción.

A modo de conclusión, las personas jóvenes esperan el futuro con una

mirada optimista. Las expectativas sobre este futuro son mejores que sobre el presente. Igualmente, nuestros jóvenes esperan mejoras para el futuro en torno a problemáticas asociadas a violencia, empleo estable, pobreza, corrupción y medio ambiente. De igual modo, los jóvenes expresan más confianza en las capacidades propias que en el entorno en el que se desarrollan.

En general, las personas jóvenes de hoy tienen unas expectativas mayores que las generaciones pasadas en cuanto a incidencia, participación, libertades y oportunidades. Por ello, se señala la relevancia del Pacto Iberoamericano de Juventud, comprendido como una alianza inédita entre los gobiernos, el sector privado, la academia, la sociedad civil y la cooperación internacional, con el fin de orientar el desarrollo de políticas, programas y proyectos destinados a generar iniciativas en beneficio de las personas jóvenes iberoamericanas.

Gracias a los avances en el ámbito de la comunicación, conocen más y mejor sus derechos, cuentan con una visión más amplia del mundo y de las posibilidades a las que podrían tener acceso, y también poseen mayor información sobre las actuaciones de los entes decisorios y de las acciones gubernamentales que afectan en sus vidas.

7

Los debates en
Pensamiento Iberoamericano



¿Hacia dónde va la integración latinoamericana?



Susanne Gratius*

Universidad Autónoma de Madrid

La larga historia de integración latinoamericana confirma la voluntad política de la región a favor de la cooperación, el diálogo y el intercambio económico como fórmula de paz e inserción internacional. Las presentaciones e intervenciones de esta jornada dedicada reflejaron un consenso en torno a la necesidad de continuar el proceso de integración que ha sido beneficioso para América Latina y debería ser profundizado para mejorar la productividad y competitividad internacional de la región.

La jornada tuvo lugar en Casa de América, Madrid, el pasado 18 de octubre de 2016 y contó como ponente con Osvaldo Rosales, ex director de la Unidad de Comercio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Como comentaristas participaron Enrique Iglesias, presidente de la Cátedra Iberoamericana de ICADE y ex Secretario General iberoamericano; y Susanne Gratius, profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora senior asociada de CIDOB (Barcelona).

* Profesora de Relaciones Internacionales, UAM, Madrid e Investigadora Senior Asociada, CIDOB, Barcelona

Durante la mañana de debate se destacaron los logros políticos del largo ciclo de cooperación y concertación intergubernamental. La creación de una zona de paz en América Latina, la práctica ausencia de conflictos entre Estados, las Cumbres regulares y, no por último, el acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, firmado en septiembre de 2016, son algunos de los resultados positivos del proceso de integración latinoamericano.

No obstante, la historia de la integración latinoamericana, que se inició en los años 50, paralelo al proceso europeo, contrasta con sus escasos resultados económicos. América Latina desarrolla tan solo un 19% de su comercio total (un 26% incluyendo México) con socios de la región, comparado con más del 60% en el caso de la UE y aproximadamente un 50% entre los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los socios de Asia. De este modo, el desafío de aumentar el flujo de comercio e inversión intra-bloque centró el debate entre los tres ponentes.

Situación económica: fin del “superciclo” y depresión relativa

Oswaldo Rosales, ex director de la Unidad de Comercio de la Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL), inició la reflexión con una visión general sobre las perspectivas económicas globales. Distinguiendo entre “lo bueno”, “lo malo” y “lo feo” analizó los datos más recientes del FMI y del Banco Mundial:

“Lo bueno”

Se destacó como positivo el crecimiento en torno al 7% de la India y un 6,6% en el caso de China donde, por razones internas, se ha producido una leve reducción de la demanda que, además, ha elevado los niveles de endeudamiento externo que está ahora casi a la par con los de EE UU.

“Lo malo”

La evolución macroeconómica favorable de Asia contrasta con “la larga post-crisis en la OCDE” por la recesión en Japón y la crisis europea. Con la excepción de España, la situación se caracteriza por un “estancamiento circular” de escaso crecimiento, inflación controlada y baja productividad. La victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, el 8 de noviembre de 2016, añade nuevas dudas sobre la economía global, ya que durante la campaña había anunciado un nuevo proteccionismo económico.

“Lo feo”

Son las perspectivas de la UE que, con un crecimiento menor del 1,7% en 2015, entró en su quinto año de relativo estancamiento; además, una

cuarta parte de la banca europea sigue siendo vulnerable sin cumplir con los criterios de Basilea y, finalmente, el Brexit añadió más pesimismo sobre la situación de la UE.

En general, se percibe un menor crecimiento del comercio global en relación al PIB, y el ciclo de recesión en Occidente es más prolongado de lo inicialmente pronosticado. Asimismo, en prácticamente todas las regiones del mundo la crisis ha acentuado la desigualdad entre ricos y pobres. Si continúa la situación económica actual, podría conducir, a medio o largo plazo, a un proceso de *desglobalización* por el retorno al proteccionismo de los Estados y el movimiento antiglobalización.

La región acaba de entrar en un nuevo ciclo económico menos positivo.

En cuanto a América Latina, cabe destacar el fin del “superciclo económico” de la última década que se debió, principalmente, a la fuerte demanda china y al auge de precios de las materias primas que siguen dominando en las estructuras exportadoras de los países latinoamericanos. La región acaba de entrar en un nuevo ciclo económico menos positivo. Sobre todo la profunda recesión en Brasil (-3,5% en 2015) que ya dura dos años, y el inminente colapso económico de

Venezuela (con una tasa de inflación del 331% y una recesión en torno al -8%), vinculado con la profunda crisis política del país, han arrastrado al resto de la región.

No obstante, cabe distinguir entre una evolución económica positiva en América Central y México más enfocados hacia el mercado de Estados Unidos, por un lado, y un ciclo de decrecimiento en América del Sur más dependiente de la demanda de Asia. Por tanto, estamos ante un *nuevo ciclo* regional caracterizado por una división entre América Central y del Norte que crecen (en torno al 3-4%) y una América del Sur en recesión que afecta a Brasil, Venezuela y, en menor medida, a Ecuador y Argentina. Esta *división* entre crecimiento y recesión se debe principalmente a la evolución positiva de la economía de Estados Unidos que es el principal socio de América Central y a una menor demanda china que afectó a Sudamérica y, particularmente, a Brasil.

Al observar las últimas décadas, el crecimiento económico de América Latina se presenta como una *montaña rusa* con constantes altibajos, lo cual confirma la tendencia cíclica de la región que alterna fases de altos crecimientos con periodos de depresión. El escenario más optimista apunta a un crecimiento económico promedio del 1,9% entre 2012 y 2020, e incluso estos datos optimistas estarían por debajo de las tasas alcanzadas en décadas anteriores.

Una receta para superar la actual tendencia negativa sería profundizar el proceso de integración elevando el intercambio comercial intrabloque y retomando las iniciativas de *reindustrialización* anteriores al ciclo de *commodities* por la demanda china. Un mercado regional más diversificado de productos de alto valor agregado sería una buena vacuna contra futuras crisis económicas. Uno de los problemas a destacar es la marginalización de América Latina de la producción de bienes intermedios que es más positivo que el comercio con bienes finales, los cuales dominan en los intercambios intralatinoamericanos.

Construir un mercado regional basado en cadenas de valor sigue siendo un desafío principal para superar la alta dependencia de recursos naturales y materia prima. Por otra parte, el ex Secretario General Iberoamericano que ostenta la Cátedra Iberoamericana de ICADE, Enrique Iglesias, afirmó que “no hay que caer en el pesimismo” y resaltó que la tenencia de recursos naturales y materia prima también coloca a América Latina en una situación favorable en la economía mundial.

Fortalezas y debilidades de la integración latinoamericana

Pese a las diferencias, la comparación de la integración latinoamericana con el modelo europeo ha sido una

constante en el debate sobre este tema. Varios ponentes destacaron que la severa crisis de integración europea podría repercutir de forma negativa en la gobernanza regional de América Latina y en las relaciones birregionales. El modelo de integración europeo, ahora en crisis, señaló que tampoco la *supranacionalidad* funciona en la práctica, ya que los Estados miembros que representan intereses nacionales diversos siguen teniendo gran influencia y, después de la crisis financiera y el Brexit, hay una cierta tendencia hacia la renacionalización de la agenda europea.

Susanne Gratius, profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, sugirió definir los conceptos. A su juicio habría que diferenciar entre;

1) “integración”, entendida como proceso que requiere la entrega parcial de la soberanía nacional a instituciones colectivas (la UE),

2) “cooperación interestatal” mediante la definición de objetivos, agendas y normas comunes (Alianza del Pacífico, Caricom, Mercosur, SICA, etc.) y

3) “concertación política” a través de un diálogo regular (ALBA, CELAC y Unasur).

En cuanto a las perspectivas, se diferenció entre aquellas iniciativas que avanzan (Alianza del Pacífico), las que se mantienen estables (CELAC,

Mercosur, SICA, Unasur) y las que han entrado en una crisis existencial (ALBA y la Comunidad Andina). Varios participantes subrayaron el solapamiento de las iniciativas de integración latinoamericanas que funcionan como “muñecas rusas” y ofrecen un menú de participaciones simultáneas a la carta.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) representa un paraguas general de diálogo y concertación, la Unión Suramericana de Naciones (Unasur) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) son los principales mecanismos de cooperación en el Sur del continente, mientras que el Sistema de la Integración Latinoamericana (SICA), el Caribbean Community (Caricom) y el TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México son las iniciativas en el Norte de las Américas. El ALBA y la Alianza del Pacífico unen economías geográficamente distantes, pero políticamente cercanas. Asimismo, cabe destacar la importante función política que sigue ocupando la Organización de Estados Americanos (OEA) a nivel hemisférico.

En cuanto al Mercosur, se recomendó “flexibilizar” las reglas, desburocratizarlo y fomentar una mayor participación de los empresarios y de la sociedad civil en el proceso de integración. “Rescatar el Mercosur” —amenazado por la ampliación de nuevos miembros, controversias comerciales y pocos avances intrabloque— fue considerado

uno de los retos de la integración de América Latina y sus relaciones con la UE, siendo el bloque de la región con más comercio e inversión europea.

La excesiva dependencia de ciclos políticos y afinidades entre gobiernos fue identificado como un serio obstáculo al avance de la integración que debería estar más ligado al mundo empresarial y a las sociedades civiles. En este contexto, se recordó el debate interno sobre Venezuela y la dificultad de realizar una transición de la actual presidencia venezolana del Mercosur hacia la argentina que debería iniciarse el 1 de enero de 2017. Algunos también consideraron la ampliación hacia Bolivia (pendiente) y Venezuela (ya miembro) un error y recomendaron frenar este proceso y optar primero a una mayor consolidación interna. Por otra parte, cabe subrayar que el comercio intrabloque del Mercosur supera el 20%, un valor mucho más alto que el 7,2% en el caso de la Alianza del Pacífico que, no obstante, ha sido celebrada con gran entusiasmo en el exterior.

Las críticas de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú) se dirigían contra un excesivo optimismo en cuanto a sus resultados, teniendo en cuenta que antes de surgir la iniciativa, en 2011, los cuatro países ya desgravaron el 88% del comercio entre ellos, un porcentaje que cinco años después subió al 92% —solo un 4% más—. Aunque la Alianza del Pacífico tiene un gran potencial, teniendo en

cuenta su posición geográfica entre dos océanos y la estrecha interdependencia de Chile y Perú con Asia, aún es muy prematuro como para hacer un balance de su integración que, al ser flexible y poco institucionalizada, dista de los grandes objetivos que se plantearon otras iniciativas anteriores.

En este sentido, se criticó que las Cumbres del Mercosur y de otras iniciativas concluyen con declaraciones demasiado generales que a veces “pretenden reafirmar la Carta de Naciones Unidas”. A modo de explicación, Enrique Iglesias destacó que “el exceso de formalismo” forma parte del “ritualismo latinoamericano” y es positivo en el sentido de reflejar un espíritu de cooperación y diálogo.

Por otra parte, el ex Secretario General Iberoamericano subrayó que, durante mucho tiempo, el conflicto entre Cuba y Estados Unidos —superado en parte durante el Gobierno de Obama— politizó la integración latinoamericana. Al haberse iniciado un proceso de acercamiento al reanudarse las relaciones diplomáticas bilaterales en diciembre de 2014, la nueva relación entre Cuba y Estados Unidos —en el caso de mantenerse durante el Gobierno de Donald Trump— reduce las tensiones en la región y podría facilitar el proceso de integración en las Américas.

En segundo lugar, se resaltó la urgente necesidad de fortalecer la cooperación

entre empresas y sociedades para crear una verdadera integración latinoamericana que no se basara casi exclusivamente en la cooperación intergubernamental al más alto nivel. Como señalan otros ejemplos (como el TLCAN), “Integrarse desde abajo” a través del intercambio de actores no estatales es una condición fundamental para crear un proceso de integración exitoso.

Se desarrolló un intenso debate sobre la “integración de gobiernos” o “desde arriba” que apenas cuenta con la participación de actores no estatales. También se criticó la falta de integración física y de inversiones en infraestructura regional, a la vez que las escasas conexiones entre las comunidades académicas por falta de becas e intercambios entre universidades.

Por otra parte, se insistió en la inclusión de las pymes —como principal motor de empleo y crecimiento económico— en los diversos procesos de integración regional. Asimismo, se informó de que las grandes *multilatinas* han surgido prácticamente sin ningún tipo de conexión al proceso de integración, lo cual confirma el argumento de una integración meramente política. Un diálogo regional entre gobiernos y empresas, entre otros para definir una política industrial, parece imprescindible para avanzar la integración económica regional.

Perspectivas de integración económica y cooperación política

Enrique Iglesias recomendó “no caer en el pesimismo” y destacó la necesidad de “crear nuevos vientos de la integración latinoamericana”, dinamizando las relaciones económicas y políticas entre los países, empresas y sociedades de la región. Asimismo, destacó los logros de la integración latinoamericana, tales como la ausencia de conflictos, la zona de paz, la consolidación de la democracia, la resolución pacífica de conflictos, y el mayor conocimiento “del otro” a través de Cumbres y diálogos políticos regulares a diferentes niveles. Recordó también que contar con recursos naturales abundantes es una ventaja comparativa en la economía globalizada que pone a América Latina en una situación geoeconómica privilegiada.

Asimismo, resaltó el ejemplo del Sistema de la Integración Centroamericana, que bajo otro nombre fue el primero en la región y es, en términos de comercio intrabloque e interdependencias, el proceso de integración latinoamericano más avanzado. Muestra de ello fue, entre otros, la suscripción de acuerdos de libre comercio en bloque con Estados Unidos y con la UE.

Optar por “una integración real existente” en vez de definir metas demasiado ambiciosas fue una

de las recomendaciones que se formularon al final de la jornada que, ante el solapamiento de iniciativas y membresías, constató un “déficit de credibilidad” y una “integración retórica” a veces con poco fundamento en interdependencias reales. En cuanto a otras críticas, “despolitizar la integración” y apostar a la integración económica podría facilitar la cooperación real entre países. Desde una posición pragmática, en vez de definir objetivos difíciles de cumplir sería recomendable promover la convergencia sectorial de un grupo de países latinoamericanos para avanzar en la integración económica de forma acumulativa, siguiendo la idea del funcionalismo (según la cual la integración en determinados ámbitos produce un *spill-over* en otros sectores).

Un ejemplo para ello sería la migración intralatinoamericana, por ejemplo entre Chile y Perú, Chile y Colombia o Costa Rica y Nicaragua (un 20% de los ticos proceden de Nicaragua). A raíz de estos ejemplos presentados por Osvaldo Rosales para subrayar una integración verdadera a nivel de sociedades se recordó que, a diferencia de Europa, América Latina no ha creado ni muros ni fronteras para protegerse ante la llegada de migrantes o desplazados.

Otra integración de hecho es la capacidad de convivir en la diversidad étnica y cultural, teniendo en cuenta una población regional de mestizaje entre blancos, indígenas y negros. Se recordó que esta multiculturalidad es

la herencia positiva del colonialismo español, ya que, pese a todos los abusos cometidos, el entonces imperio se autocriticó al conceder, en el Siglo de Oro, en Salamanca, “el Derecho de Gentes”. La integración está funcionando “desde abajo”, independientemente de los gobiernos. En este sentido, también las *multilatinas* y empresas regionales son logros de una integración de hecho.

Se aludió al problema de la distribución desigual de los beneficios de integración, teniendo en cuenta las asimetrías entre los países participantes en términos de poder material (economía, militar, tamaño, población, recursos), desarrollo y capacidades del Estado. En este sentido, se recordó que la UE ofrece el ejemplo de un sistema de solidaridad interna (mediante los fondos estructurales y de cohesión) que luego fue adoptado, de forma más modesta, entre otros por el Mercosur, a través del Fondo de Convergencia.

Otro paso necesario para profundizar la integración sería crear un “arco latinoamericano” en vez de percibir la región en líneas divisorias entre el Atlántico (Brasil y Mercosur) y el Pacífico (la Alianza del Pacífico), que juntos representan un 80%-90% de la producción, población y el comercio latinoamericano. Desde esta perspectiva, una mayor cooperación entre Mercosur y la Alianza del Pacífico contribuiría a una mayor convergencia e identidad regional y a la superación de las

actuales fragmentaciones del proceso de integración latinoamericano. Una condición *sine qua non* para este escenario sería una mayor cooperación entre Brasil y México.

Un factor externo que condicionará la integración latinoamericana son las negociaciones sobre el TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) entre Estados Unidos y la UE, por un lado, y el Acuerdo Transpacífico (TPP. *Transpacific Partnership*) —firmado en octubre de 2015 entre 12 países, incluyendo Estados Unidos, Canadá, Chile, México y Perú— por el otro. Los más escépticos advirtieron de que, en un contexto de desglobalización (y una victoria electoral de Donald Trump), existen serias dudas sobre la viabilidad de ambos proyectos. No solo las negociaciones del TTIP se han ralentizado sino también el proceso de ratificación del acuerdo TPP.

Se recordó el actual estancamiento del TTIP que encuentra serias resistencias en Estados Unidos y por parte de algunos gobiernos, sindicatos y ONGs de la UE. En el caso de que se firme un TTIP, aquellos países de la región que ya establecieron acuerdos de libre comercio con ambos socios —América Central, Caricom, Chile, Colombia, México y Perú— se beneficiarían más del TTIP que aquellos que no lo han hecho (Cuba, Mercosur, Bolivia, Venezuela). Esta nueva división podría ser negativa para el proceso de integración latinoamericano.

Un segundo factor externo es el reciente Brexit y la probable salida del Reino Unido de la UE. Enrique Iglesias resaltó que, frente a las aún pendientes negociaciones de un acuerdo de asociación Mercosur-UE, el Reino Unido representa la visión más liberal de la UE, por lo cual su pertenencia a la Unión sería más ventajosa para la región que su salida, que puede disminuir las voces a favor de un acuerdo de libre comercio y cooperación con el bloque regional.

Una mayor cooperación entre Mercosur y la Alianza del Pacífico contribuiría a la superación de las actuales fragmentaciones del proceso de integración latinoamericano.

Finalmente, hubo un acuerdo unánime de que América Latina debería tener “una voz en el mundo”, fortaleciendo la concertación regional en ámbitos como el desarrollo sostenible o la lucha contra el cambio climático donde los intereses converjan y la región haya jugado un papel muy importante en el escenario internacional. En este contexto, se recordó que en el pasado, por ejemplo mediante la Ronda Uruguay, América Latina tenía una importante presencia internacional.

A raíz de ello se destacó la necesidad de una mayor visibilidad y presencia de América Latina en foros y organizaciones internacionales incluyendo la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el G-20. Para mejorar los niveles de coordinación se subrayó la necesidad de adoptar posiciones comunes entre Argentina, Brasil y México que forman parte del G-20. Enrique Iglesias y otros subrayaron que sería deseable que estos tres países se coordinaran mediante un proceso de concertación antes y después de las Cumbres anuales del G-20.

Concluyendo con una nota de optimismo, se acordó que América Latina ha realizado grandes avances de gobernanza regional que han incidido positivamente en su proceso de inserción internacional. Profundizar la integración económica y entre actores no gubernamentales, así como impedir una división norte-sur en América Latina es el gran reto del futuro.

8

*XXV Cumbre Iberoamericana
“Juventud, Emprendimiento y
Educación”*

*“Tengo metas y pienso lograrlas todas”**

Nuestra presencia en este recinto es un símbolo del apoyo unánime de Iberoamérica a los esfuerzos por alcanzar una paz firme y permanente. Un hermoso vallenato dedicado a la paz, que he escuchado aquí en Cartagena estos días, dice: “ya yo desarmé mi alma de rencillas y rencores”. Creo que en el alma de la gente la guerra ha dejado de ser una opción. Este es un paso decisivo hacia la paz. Confiamos en que el diálogo les permita encontrar pronto el camino para poner fin al conflicto.

Los últimos dos años hemos trabajado muy de cerca con el gobierno de Colombia en la preparación de esta Cumbre. Deseo dar las gracias a la Canciller Holguín y a todo su equipo. Gracias también a las autoridades que nos han recibido en las 25 conferencias, reuniones y foros celebrados en estos dos años, y que dan cuenta del trabajo realizado para llegar al día de hoy.

Gracias especialmente a la bella ciudad de Cartagena, famosa por su valentía y hoy también por su hospitalidad.

Esta es la primera Cumbre bienal que celebramos. Por eso quisiera tanto referirme a los avances alcanzados desde la Cumbre de México como brindar una perspectiva de futuro.

Recientemente su Majestad el Rey expresaba el deseo de una España alejada del pesimismo y el desencanto. Ese es también mi deseo para toda Iberoamérica. El derrotismo, el miedo, solo sirven para estancarse.

Para avanzar es necesario tener esperanza. Solo podemos cambiar la realidad si creemos que el cambio es posible. Por eso hay que creer

*Texto editado de la intervención de la Secretaria General Iberoamericana en el acto de instalación de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el 29 de octubre de 2016 en Cartagena de Indias, Colombia.

en nuestro valor y en nuestro potencial como región. Hay que tener, en palabras de Carlos Fuentes, “la confianza de nuestra aportación al mundo”.

Al decir todo esto, no ignoro que tenemos una gran tarea por delante. No soy ingenua: sé que nuestra región y el mundo atraviesan momentos desafiantes. Pero precisamente por eso hay que recordar que las decisiones que tomemos importan, que la política importa.

Hace unos días llegó a mis manos un interesante artículo que se refería al surgimiento del poder blando de Iberoamérica, y al leerlo pensé que ese poder emana de la apuesta que hemos hecho por el multilateralismo y por la paz.

Frente a una humanidad que muestra signos preocupantes de fragmentación no es un logro menor celebrar, en el mismo mes, el nombramiento de un iberoamericano al frente de las Naciones Unidas, un Premio Nobel de la Paz, y 25 años de Cumbres Iberoamericanas.

En este tiempo hemos construido un espacio de diálogo político y de cooperación, un diálogo ininterrumpido a pesar de nuestras diferencias y de nuestra diversidad. Una Cooperación Sur-Sur y Triangular que es referente mundial por ser pionera, por ser solidaria y por ser horizontal.

Pero al lado de lo que han logrado los gobiernos, debemos destacar también lo que ha construido la gente, a través de los idiomas comunes, de las migraciones, de los afectos, de los intercambios comerciales y de inversión, de la colaboración entre organizaciones sociales, gremios profesionales, grupos artísticos, gobiernos locales, medios de comunicación, y universidades.

Hoy tenemos una Iberoamérica más iberoamericana, porque incluye a más personas, porque ha incorporado más voces al debate, nuevos actores políticos y sociales. Estamos las mujeres. Están los jóvenes y estamos los no tan jóvenes. Está lo afrodescendiente y lo indígena. Está lo ibérico y las distintas culturas que han dejado su huella en nuestra región. Todos somos Iberoamérica y en esa pluralidad radica nuestra fortaleza.

En la Cumbre de México hablé de los cambios en el contexto global y regional, y también de cómo en estos 25 años habíamos pasado de ser una Cumbre a ser una Conferencia, y de ser una Conferencia a convertirnos, cada vez más, en una comunidad de 22 países que exigen una relación más simétrica y horizontal. Esos cambios demandaban una renovación institucional. Ese fue el mandato que recibí de todos ustedes al asumir funciones.

Me complace decir que hoy tenemos una institucionalidad renovada. Una institucionalidad renovada que pone en valor nuestra riqueza cultural a través del Canal Iberoamericano, la primera emisora pública de televisión para toda Iberoamérica, con participación de 18 países y un alcance de más de 60 millones de personas.

Una Iberoamérica que le apuesta a la cultura, porque apostarle a la cultura es apostarle a una mejor convivencia ciudadana. La cultura se trata de cómo nos relacionamos como sociedad. Eso precisamente es lo que vimos anoche, con Iberoamérica Recital Colombia. Estos son jóvenes que encontraron en el hip-hop una forma de expresarse contra la violencia y de tender puentes con el resto de la sociedad.

Al verlos ensayar me dijeron que ellos iban a hacer historia ¡porque nunca antes se había presentado hip-hop frente a un grupo de Presidentes!

Tenemos una institucionalidad renovada que hoy abre espacios al talento y la creatividad en los Laboratorios de Innovación Ciudadana, y le da visibilidad a 4.500 iniciativas de innovación en 20 ciudades. El próximo año esperamos incorporar 40 ciudades más.

Hace una semana estuve en la clausura del Laboratorio de Innovación Ciudadana aquí en Cartagena, en que participaron 120 voluntarios de 15 países.

Ahí tuvimos a una víctima del terremoto de Ecuador, Pablo Rafael Córdoba, quien estuvo enterrado 48 horas bajo los escombros y ¡fue salvado! Pablo tuvo la fuerza y la solidaridad de venir a trabajar con tres jóvenes ecuatorianos, un argentino, una mexicana y un salvadoreño en el desarrollo de una aplicación para contribuir a los esfuerzos de reconstrucción.

El año pasado tuvimos a un joven brasileño que desarrolló una aplicación para detectar, con la participación ciudadana, los criaderos del mosquito que transmite el dengue, el zika y el chikungunya, contribuyendo a su rápida y efectiva eliminación. Su idea hoy ha sido adoptada para toda la región, por la Organización Panamericana de la Salud.

Se confirma nuevamente que el talento es lo que está mejor distribuido en el mundo. Lo que no está bien distribuido son las oportunidades.

Por eso hemos apostado por Campus Iberoamérica, la iniciativa de movilidad académica más ambiciosa en la historia de la región, a la que se han sumado ya más de 600 entidades públicas y privadas de 18 países iberoamericanos, con el propósito de alcanzar 200.000 becas para estudiantes, profesores e investigadores de aquí al año 2020.

Ayer mismo firmamos con instituciones de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y también con el Estado de Puebla.

Hemos logrado establecer una conversación más dinámica y propositiva con la juventud. Los jóvenes están cansados de que se hable sobre ellos. Esta Cumbre ha sido un esfuerzo por hablar con ellos y por asumir compromisos concretos, contenidos en el Pacto Iberoamericano de Juventud.

Un pacto que se enmarca en un futuro en que la tecnología cambiará dramáticamente nuestras sociedades. Baste decir que 60% de los empleos en que trabajarán quienes hoy se encuentran en el colegio no han sido creados aún, o que más de la mitad de los puestos de trabajo actuales estarán automatizados o serán obsoletos para el año 2030.

El escenario es complejo. Puede llevarnos a elevar las condiciones de vida de toda la población, o puede en cambio profundizar las

divisiones y las desigualdades. Cuál camino tomemos depende de nosotros.

Erradicar la pobreza extrema y reducir las desigualdades está a nuestro alcance.

Digitalizar y diversificar nuestras economías, competir desde la innovación y el conocimiento, valorando en su justa dimensión nuestros recursos humanos y ambientales está a nuestro alcance.

Pero para ello debemos actuar rápido, permanecer unidos y recuperar la política con “P” mayúscula. Debemos ser capaces de no sucumbir a la coyuntura para poder ver el horizonte. Recordemos que el corto y el largo plazo comienzan al mismo tiempo.

En esta Cumbre hemos volcado la mirada a los más de 160 millones de jóvenes que constituyen la generación más numerosa, más educada y más exigente de nuestra historia.

Al mismo tiempo sabemos que debemos hablar NO de juventud, sino de juventudes, porque muchos sufren de exclusión, de pobreza, y tienen dificultades para emprender e incorporarse al empleo formal.

Sabemos que no se trata solo de brindarles más educación sino también mejor educación, una educación de calidad mundial, pertinente, que los prepare para el trabajo pero también para la vida.

Sabemos que quieren una región de paz, inclusiva y sostenible, con gobiernos transparentes, capaces de escuchar y con espacios para participar.

Sabemos que quieren una región más integrada.

Quiero concluir con una historia real. La historia de una joven que, como las Cumbres Iberoamericanas, tiene 25 años. Una joven que, como las Cumbres, nació en Guadalajara en el año 1991. Su nombre es Yoalli Lamarre y fue la ganadora de un concurso que organizamos para ponerle nombre a la Alianza por la Movilidad Académica. Es también estudiante, trabajadora y madre soltera. Al ganar el concurso,

Yoalli escribió en sus redes: “Tengo metas y pienso lograrlas todas, enseñándole así a mi hijo que los obstáculos se vencen y que uno puede lograr lo que se propone con empeño y perseverancia”.

Ella representa la razón que nos convoca aquí. La construcción de una Iberoamérica en donde sea posible alcanzar las metas. Una Iberoamérica en donde sea posible construir un sueño. Una Iberoamérica que logre, en palabras de Gabo, “el prodigio político de vivir como iguales en las diferencias”.

Rebeca Grynspan

Secretaria General Iberoamericana

*Palabras del Presidente de la República de Colombia,
Juan Manuel Santos, en la instalación de la
XXV Cumbre Iberoamericana*

Cartagena, 29 de octubre de 2016

Cartagena y Colombia recibimos —con los brazos abiertos y el corazón conmovido— a los Jefes de Estado y de Gobierno de las naciones de Iberoamérica, en esta Vigésimoquinta Cumbre Iberoamericana.

Llegan ustedes —Su Majestad, señoras y señores Presidentes, Jefes de Gobierno, Vicepresidentes, Cancilleres, Ministros y representantes de organismos internacionales— a un país que trabaja por un mejor futuro, que cree en la democracia y las instituciones republicanas, y que se aferra a la esperanza de la paz.

Dijo hace unos días nuestra estimada Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan, que ella hubiera querido que esta Cumbre se llamara “de la paz”, pero que tal vez ahora toca llamarla “por la paz”.

Yo diría que esta Cumbre, que se reúne en un momento crucial de la historia de Colombia, es una Cumbre por la paz pero es también —es decir, no ha dejado de ser— la Cumbre de la Paz.

¿Y por qué lo digo? Porque el Acuerdo de Cartagena, que firmamos aquí, el 26 de septiembre, con el acompañamiento de varios de los aquí presentes, es y seguirá siendo la base de una transformación sin precedentes en nuestra historia.

Con ajustes, con clarificaciones —que se harán en un término muy breve—, vamos a conseguir que un conflicto de 52 años, que ha dejado más de 200.000 muertos y 8 millones de víctimas y desplazados, llegue a su fin.

Hoy lo reafirmo —en este escenario inmejorable— ante los pueblos amigos de Iberoamérica: ¡la paz de Colombia será una realidad!

Permítanme contarles brevemente lo que ha pasado desde el plebiscito.

Reconocí los resultados apenas se conocieron, a pesar del margen tan estrecho, y convoqué de inmediato un gran diálogo nacional por la unión y la reconciliación en torno a la paz. Mi intención era y es transformar este resultado sorprendente en una gran oportunidad.

Hemos trabajado día y noche, sin descanso, para avanzar en ese diálogo incluyente con TODOS, TODOS los sectores de la sociedad: los que promovieron el NO, los que apoyaron el SÍ y los que no votaron.

Este diálogo ha sido constructivo y provechoso. Las cientos de propuestas de ajuste y precisiones han sido cuidadosamente estudiadas para incorporar el mayor número posible y lograr un NUEVO ACUERDO que nos una y nos permita recoger los frutos de la paz para todos los colombianos.

Hoy mismo, en este preciso momento, se están reuniendo nuevamente en Bogotá, el ex presidente Uribe y delegados de su partido con los negociadores del Gobierno. Hice venir específicamente de La Habana al jefe negociador Humberto de La Calle y al comisionado de paz Sergio Jaramillo, a esta reunión y les di instrucciones de que no se pararan de la mesa hasta no evacuar todos los puntos.

Creo interpretar a toda Iberoamérica aquí presente, también a Europa según lo expresó Federica Mogherini hace tres días en República Dominicana, también a Estados Unidos, según me manifestó ayer mismo el delegado especial del Presidente Obama, cuando hacen o

hacemos votos para que se logre ya un Nuevo Acuerdo. Por nuestro lado tenemos toda, toda la mejor disposición.

Hay un dicho que muchos de ustedes conocen: no hay mal que por bien no venga. Los chinos dicen que toda crisis presenta oportunidades. Esa es la actitud con la que estamos actuando para lograr una paz más estable, amplia y más profunda.

Y hay que hacerlo pronto porque el tiempo conspira contra el proceso. El cese al fuego pactado es muy frágil.

¡No vamos a defraudar la esperanza de los colombianos ni de la comunidad internacional que nos ha acompañado con tanta generosidad!

Y ¡quién más nos puede inspirar para no claudicar en este esfuerzo que nuestros jóvenes, cuya realidad, problemática y oportunidades hemos elegido como tema de esta Cumbre!

Son los jóvenes —sobre todo los jóvenes— los que cada día llenan calles y plazas, escriben en foros y pancartas, hacen proclamas y manifestaciones artísticas, exigiendo su derecho a vivir en paz.

Esa es la representación de lo que queremos en esta Cumbre: que los jóvenes de Iberoamérica —que se calculan en unos 160 millones de personas entre los 15 y los 29 años— tomen las riendas de su destino y se sientan acompañados por el Estado, por sus gobiernos, en su búsqueda de la realización y la felicidad.

Queremos jóvenes que tengan acceso al estudio y no a cualquier estudio, sino a una educación de calidad que les abra las puertas del mundo laboral.

Queremos jóvenes que puedan encontrar empleos dignos, y también jóvenes emprendedores, empresarios, innovadores, que lideren la nave del futuro.

En Colombia hemos tenido avances en estos campos, que con gusto compartimos con ustedes, así como queremos conocer sus experiencias positivas, sus retos y sus propuestas.

En materia de educación, por ejemplo, soy un convencido de que ésta es el mayor factor de transformación de una sociedad, y la que más puede estimular la movilidad social.

Un país donde sus niños y jóvenes no tengan acceso igualitario a la educación está condenado a la inequidad y a perpetuar la trampa de la pobreza.

Nosotros estamos avanzando en varios frentes: desde una estrategia integral para atender a las madres gestantes y los niños en la primera infancia, pasando por un programa en el que los mejores maestros capacitan a sus pares para mejorar la calidad educativa en los colegios, hasta iniciativas para que más jóvenes tengan acceso a educación superior de calidad.

Además, estamos adelantando el más ambicioso programa de construcción de aulas e infraestructura escolar de nuestra historia.

Hay un programa, al que llamamos Ser Pilo Paga —pues en Colombia a los alumnos más aplicados y talentosos les decimos “pilos”— que está revolucionando el acceso a la universidad.

Con él, los bachilleres de familias de bajos recursos que obtengan los mejores resultados en las pruebas académicas pueden acceder totalmente gratis a las mejores universidades del país para estudiar la carrera que prefieran.

Ya vamos en 30.000 jóvenes pilos que están siendo beneficiados, y cada año sumaremos 10.000 más.

¿Qué ha generado esto? Que los estudiantes de secundaria —con la ayuda de sus maestros y sus padres— cada vez se esfuerzan más por estudiar y ganarse las becas, lo que se ha reflejado en un aumento del promedio en las pruebas académicas.

Es decir, cada vez hay más pilos, porque las oportunidades jalonan el esfuerzo e incrementan la calidad.

Y si educamos mejor, si educamos además con pertinencia —pensando en las necesidades de las empresas, en lo que dicta la

demanda laboral— habrá más posibilidades de generar empleo juvenil digno.

Desde que inicié mi gobierno, en 2010, promovimos una ley, que se llamó de Primer Empleo, para dar incentivos a las empresas que contrataran a los jóvenes, y evitar así la paradoja de que no los emplean porque no tienen experiencia, pero al mismo tiempo no les dan la oportunidad de tenerla.

Y este año 2016 sancioné una Ley ProJoven, que elimina algunas barreras para la contratación de los jóvenes, como —por ejemplo— la exigencia de la libreta militar como requisito para la contratación.

Con iniciativas como estas, hemos disminuido el desempleo de nuestros jóvenes de más del 25 por ciento en 2010 a menos del 20 por ciento en 2015, pero sabemos —somos muy conscientes— que todavía queda mucho, muchísimo, por hacer.

Y finalmente, el emprendimiento.

Una gran parte de nuestros jóvenes quieren hacer empresa, montar sus propias iniciativas, más que ser empleados, y eso está bien, eso es símbolo de progreso.

Nuestro deber es facilitar estas oportunidades. Y apoyarlos.

Porque el emprendimiento juvenil —en un mundo que vive en la sociedad de la información y la tecnología— es el que está cambiando nuestra forma de vida.

En Colombia tenemos en marcha varias iniciativas: una es Innpulsa Colombia, con la que damos capital a jóvenes innovadores para que tomen riesgos y emprendan sus proyectos.

Y con la Ley ProJoven —que ya mencioné— creamos un fondo para promover el emprendimiento juvenil, y se establecieron estímulos y exenciones para las empresas creadas por jóvenes.

Son solo unos ejemplos. Estoy seguro de que en cada uno de nuestros países hay avances similares, pues estamos tomando conciencia de que

apoyar la educación, el empleo y el emprendimiento de la juventud es una fórmula con doble resultado: desarrollo e inclusión social.

Y qué bueno saber que, de esta Cumbre, saldrá un documento que se constituirá en nuestra hoja de ruta.

El Pacto Iberoamericano de Juventud —que trabajamos con los propios jóvenes de nuestros países— nos permitirá articularnos y cooperar mejor, con acciones concretas, para que nuestra región iberoamericana cumpla con sus jóvenes y con su futuro.

Apreciados amigos:

Al instalar esta Vigésimoquinta Cumbre Iberoamericana, reafirmo la disposición de Colombia, como anfitriona, para que esta reunión produzca resultados benéficos para nuestros pueblos.

Permítanme terminar con las palabras de un poeta colombiano del siglo pasado —que recorrió América y murió en México—, Porfirio Barba Jacob, para que nos inspiren en este encuentro.

“Nuestro ideal hispanoamericano (hoy diría ‘iberoamericano’) es el de una comunión con el destino continental para el esfuerzo hondo y puro de la vida; el de una dilatación augusta del espíritu; el de un ritmo humano nuevo; el de un nuevo coro de la más profunda tonalidad que haya resonado en la historia”.

Muchas gracias.

Juan Manuel Santos

Presidente de la República de Colombia

*“El espacio iberoamericano está particularmente bien colocado en la batalla de valores”**

En primer lugar, quiero agradecer profundamente al presidente Santos su invitación, y la generosidad de su acogida y de su hospitalidad. No solamente porque ahora me permite estar aquí con todos vosotros, sino sobre todo porque me permite expresar una total solidaridad con el pueblo colombiano en un momento histórico de construcción de la paz.

Querido presidente Santos: yo tuve ocasión, como ACNUR, de cooperar muy estrechamente durante años con usted y su gobierno. Y pude constatar que no solamente soy testigo de un compromiso total con la paz, sino también de un compromiso con el reconocimiento de los derechos de las víctimas, y de la construcción de un sistema institucional de protección y de apoyo a los desplazados que es el más avanzado del mundo. Creo que el Premio Nobel de la Paz no es más que el justo y necesario reconocimiento por la comunidad internacional de ese compromiso admirable con la paz y con los derechos de su pueblo.

Las esperanzas fundadas de paz en Colombia contrastan con la multiplicación de conflictos a los que hemos asistido en los últimos años en todo el mundo: nuevos conflictos, al mismo tiempo que los viejos conflictos de Afganistán, de Somalia, de República Democrática del Congo parecen no tener fin. Y esos conflictos son cada vez más complejos, entrelazados, y, por su carácter asimétrico, ligados a la nueva amenaza global del terrorismo que pesa hoy sobre el conjunto de la humanidad.

Cuando yo era miembro de esta Cumbre Iberoamericana, a finales de los años noventa, vivíamos en un mundo unipolar. Y un mundo

*Texto editado del discurso pronunciado por Antonio Guterres, Secretario General electo de Naciones Unidas

unipolar, tal como el bipolar que lo antecedió, eran mundos que no tenían un sistema de gobernanza multilateral, global, y mucho menos un sistema de gobernanza democrático, pero eran mundos en los que las relaciones de poder eran claras, y creaban un cierto número de reglas en la forma en cómo los conflictos se desarrollaban.

Hoy no tenemos un mundo unipolar, no tenemos un mundo bipolar, pero tampoco tenemos todavía un mundo multipolar organizado con fuertes instituciones multilaterales. Tenemos un mundo, de alguna forma, caótico. Y yo a veces me pregunto si este mundo caótico es una transición necesaria para tal multipolaridad organizada, que creo que todos nosotros deseamos, o si es tan solo la nueva forma de que la comunidad internacional se organice.

Y creo que nuestro objetivo no es ese. Creo que es nuestro objetivo que, en efecto, este periodo caótico en el que las relaciones de poder no son claras, en el que la imprevisibilidad y la impunidad han proliferado, sea tan solo un momento de transición hacia una multipolaridad organizada que pueda contribuir al fortalecimiento de las instituciones multilaterales. Y para que eso ocurra creo que el espacio iberoamericano es un pilar esencial. Porque hoy, esencialmente, es un espacio de paz, un espacio de afirmación democrática y de los derechos humanos, y un espacio de tolerancia en la vivencia de la multiculturalidad.

Sabemos que la paz no está plenamente alcanzada en todo el espacio, pero caminamos para ello. Y eso contrasta con la situación en que tristemente se encuentran África, el Medio Oriente, el Sudeste asiático, la propia Europa. Por otro lado, la verdad es que en el

espacio iberoamericano, después de muchos años de dictaduras, la democracia triunfó y los derechos humanos se afirmaron de forma extremadamente pujante.

Podrá haber aquí o allí problemas por resolver, pero la línea de dirección está muy clara. Hoy en día existe para la vida internacional una situación difícil para la agenda de los derechos humanos que a veces está en conflicto con la agenda de soberanía nacional. Yo pienso que ambas agendas deberían ser complementarias. Pero hoy, de alguna forma, en amplias áreas del mundo son opuestas. Y, si la verdad es que las agendas de soberanía apenas sirven muchas veces para ocultar reales violaciones de derechos, también es verdad que la comunidad internacional ha tenido a veces un doble rasero en la forma en cómo plantea el tema de los derechos humanos. Y la agenda de los derechos humanos también ha servido en ocasiones a otras agendas ocultas, lo cual de alguna forma ha restado credibilidad a muchas de las intervenciones en favor de los derechos humanos.

Pero el espacio iberoamericano es un espacio en el que los derechos humanos valen por sí. Y en el que hay, además, un equilibrio claro en la afirmación, ya sea de los derechos civiles y políticos, ya sea de los derechos económicos y sociales. Y cada vez más, tanto de los derechos individuales como los derechos comunitarios, especialmente de las comunidades indígenas.

Por eso mismo, creo que el espacio iberoamericano puede ser el centro de una nueva alianza a escala global para que los derechos humanos puedan encontrar un nuevo impulso de afirmación en favor de las poblaciones de todos los continentes.

Y, finalmente, un espacio de tolerancia en la vivencia de la multiculturalidad. Cuando nosotros vemos en tantos países, especialmente del continente europeo, partidos políticos con éxito, gracias a un populismo xenófobo, a la negación de los derechos de los inmigrantes y de los refugiados, a un discurso casi de odio a lo extranjero y a todo lo que es diferente, cuando asistimos a debates electorales en varias partes del mundo, y cuando sentimos cuántas y cuántas personas, huyendo de conflictos dramáticos como en el caso de Siria, tienen dificultades en cruzar fronteras porque

tienden a cerrarse, y el respeto por la diferencia tiende a diluirse desgraciadamente, es verdad que el espacio iberoamericano es un espacio de incontestable tolerancia.

En ninguno de nuestros países un partido populista y xenófobo ha tenido éxito. Podrá haber aquí o allí algunos toques de populismo... Eso, digamos, es parte de la vida. Pero no del populismo xenófobo al que hemos asistido en otras partes del mundo. Y por eso, en un momento en que es esencial una batalla de valores, creo que el espacio iberoamericano está particularmente bien colocado en esa batalla de valores, en defensa de valores verdaderamente universales, que son al final los valores consagrados en la carta de las Naciones Unidas.

Muchas gracias.

António Guterres

Secretario General electo de la Organización de Naciones Unidas



Juventud, emprendimiento y educación



Declaración de Cartagena de Indias

XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

Nosotros, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintidós países iberoamericanos, reunidos en la ciudad de Cartagena de Indias los días 28 y 29 de octubre para dialogar y contribuir al desarrollo de acciones concretas sobre los temas “Juventud, Emprendimiento y Educación”.

Reafirmamos la relevancia del espacio iberoamericano para la promoción del diálogo, la concertación y la cooperación para responder a los desafíos de un mundo en transformación y promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, con pleno respeto de la soberanía de los Estados y del derecho internacional, valorando tanto la diversidad de sus pueblos como los valores y principios que dan sentido a nuestra Comunidad;

Celebramos que esta Cumbre coincide con la conmemoración del 25° aniversario de la Conferencia Iberoamericana, reunida por primera vez en la ciudad de Guadalajara en julio

de 1991, con el propósito de “convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo, basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad”;

Habiendo centrado nuestros trabajos en la juventud, el emprendimiento y la educación, por considerar que en estos tres ejes se encuentran los más grandes desafíos y oportunidades para el futuro de nuestra región iberoamericana;

Convencidos de la necesidad de crear mejores condiciones para garantizar la participación plena y universal de los jóvenes en el acontecer económico, político, social y cultural;

Conscientes de los importantes desafíos que enfrentan los países iberoamericanos para promover el desarrollo económico y social, y erradicar la pobreza y combatir la desigualdad, lograr el acceso universal a una educación de calidad y a todos los niveles, generar

oportunidades laborales y fomentar el emprendimiento, especialmente para los jóvenes;

Decididos a trabajar por la generación de oportunidades para los jóvenes y el afianzamiento de su identidad iberoamericana, a través de estrategias dirigidas al fortalecimiento de capacidades y competencias, a su movilidad, incentivos al emprendimiento y una efectiva articulación entre las juventudes, el sector público, la academia y el sector empresarial;

Comprometidos con la construcción de sociedades inclusivas, plurales y diversas que avancen en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030;

Reafirmando la plena vigencia de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing expresamos nuestro compromiso de impulsar acciones para promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, de manera transversal en el espacio iberoamericano, como elemento esencial para el desarrollo sostenible e incluyente de nuestras sociedades y como condición necesaria para alcanzar el pleno disfrute de los derechos humanos;

Convencidos de que la paz y la unidad de Iberoamérica son prerequisites fundamentales para alcanzar el desarrollo y la prosperidad de nuestros pueblos;

Reafirmando nuestra voluntad para transformar patrones y pautas culturales presentes en nuestras sociedades de tal manera que se reconozca, desde un enfoque de capacidades y de desarrollo humano y como sujetos de derechos que son, el potencial de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo desde un enfoque de capacidades y de desarrollo humano y como sujetos de derechos que son, el potencial de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo;

Reconocemos asimismo la extraordinaria riqueza de nuestro patrimonio cultural, que articula todas nuestras lenguas, historias, diversidades e identidades;

Reconocemos que la Conferencia Iberoamericana constituye un escenario privilegiado para promover la cooperación para el desarrollo de políticas públicas que permitan afrontar de forma conjunta los desafíos comunes de nuestros países;

Reiteramos nuestro compromiso con el fortalecimiento de la Conferencia Iberoamericana y su proceso de renovación iniciado en la Cumbre de Cádiz de 2012, y consolidado en las cumbres de Ciudad de Panamá (2013) y Veracruz (2014), gracias al compromiso y voluntad de los países iberoamericanos, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de los Organismos Iberoamericanos;

Saludamos los avances en el cumplimiento de los mandatos

contenidos en la Declaración de Veracruz y su Programa de Acción, y reiteramos nuestro compromiso para seguir impulsando su implementación en beneficio de las sociedades iberoamericanas.

Acordamos

- 1.** Aprobar el Pacto Iberoamericano de Juventud, como acuerdo político-institucional que permitirá conformar una alianza entre diversos sectores y actores con el fin de mejorar la articulación intersectorial e intergubernamental, orientar la inversión y garantizar el desarrollo integral y la protección de los derechos de las personas jóvenes.
- 2.** Reconocer el papel del emprendimiento como uno de los ejes dinamizadores del crecimiento económico, a través de la incorporación de actividades productivas basadas en nuevo conocimiento, que redunden en sociedades más incluyentes.
- 3.** Valorar la participación de los emprendedores en su contribución al desarrollo de las sociedades, a través de su capacidad de ejercer una influencia sustancial en la transformación de los sectores y en las actividades económicas en las que operan, creando condiciones para la generación de empleo y prosperidad.
- 4.** Reconocer la relevancia de los jóvenes emprendedores, en particular

en sectores de innovación y nuevas tecnologías, para atribuir valor agregado a nuestras economías y contribuir a la creación de empleo cualificado.

- 5.** Señalar la importancia de la educación a lo largo de la vida para la adquisición de competencias específicas de desarrollo emprendedor, personal y profesional, factor vital para aprovechar con éxito las oportunidades ofrecidas por nuestras sociedades en permanente transformación.
- 6.** Aprovechar las oportunidades que ofrece el espacio iberoamericano y profundizar los vínculos en las tres áreas identificadas como prioritarias —Comercio e Inversión, Servicios y Ciencia y Tecnología—, conforme a lo expresado en el Encuentro Empresarial Iberoamericano celebrado en Buenos Aires, el 25 y 26 de abril del corriente año.
- 7.** Promover el diálogo constructivo y las alianzas, tanto entre entidades públicas, como entre entidades públicas y privadas, en particular entre universidades, polos tecnológicos, empresas y sociedad civil para potenciar el crecimiento económico y la integración regional mediante la incorporación de los jóvenes al mercado laboral.
- 8.** Tomar nota de los compromisos asumidos por el empresariado iberoamericano en el Documento de Recomendaciones del XI Encuentro

Empresarial Iberoamericano, en particular en lo que se refiere a: promover acciones que favorezcan la inserción laboral de los jóvenes mediante el acceso y la calidad de la formación técnica y profesional; adoptar medidas que contribuyan a desarrollar la transición de los jóvenes empresarios de la economía informal a la formal a través del desarrollo de emprendimientos innovadores; y fomentar el desarrollo del Ecosistema Digital como contribución a la transformación del modelo productivo actual hacia economías más competitivas.

9. Destacar los logros en la promoción de la “Alianza para la Movilidad Académica”, de adhesión voluntaria y con la participación de todos los actores, para impulsar la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, previniendo la ocurrencia y mitigando el impacto negativo de la fuga de cerebros.

10. Encomendar a la SEGIB, a la OEI y al CUIB que en el ámbito del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, fortalezcan los logros alcanzados y sigan avanzando en la consolidación de la Alianza para la Movilidad, el Sistema y la Plataforma para la Movilidad Académica. Igualmente instar a la consolidación de mecanismos que favorezcan esta movilidad.

11. Apoyar el acuerdo sobre el reconocimiento de periodos de estudio y de títulos de educación superior en Iberoamérica, que incluye la creación del sistema iberoamericano

de aseguramiento de la calidad de la educación superior, la puesta en funcionamiento del registro iberoamericano de programas e instituciones de educación superior acreditadas y el desarrollo de un sistema de información de la educación superior iberoamericana.

12. Destacar los avances alcanzados en el estudio de viabilidad encomendado a la SEGIB sobre un Convenio Marco Iberoamericano, de participación voluntaria, que permita impulsar la movilidad de talentos, conforme lo expresado en el punto 5 de la Declaración de Veracruz. Asimismo, solicitar a la SEGIB ampliar las consultas para concluir el referido estudio e impulsar la formulación del eventual Convenio.

13. Encomendar a la SEGIB impulsar iniciativas sobre bilingüismo que contribuyan a un mejor conocimiento recíproco del español y el portugués y que promuevan la incorporación y promoción de la enseñanza de las dos lenguas en el espacio iberoamericano, favoreciendo la movilidad académica en Iberoamérica y la proyección internacional de ambas lenguas.

14. Reconocer los avances alcanzados por el Comité de Dirección Estratégica de los Organismos Iberoamericanos (CODEI) y encomendar a la SEGIB continuar fortaleciendo la coordinación estratégica en sus tres líneas de acción: planificación común; aprovechamiento de los recursos disponibles; comunicación y visibilidad.

15. Saludar los esfuerzos realizados por posicionar el compromiso de la región con la igualdad de género en foros globales, así como los avances alcanzados en la estrategia para la incorporación de la perspectiva de género en el Sistema Iberoamericano, e instar a la SEGIB, en el marco del CODEI, para que, en coordinación con los Organismos Iberoamericanos, continúe adoptando las medidas necesarias para ampliarla y profundizarla en todos sus ámbitos de actuación.

16. Reconocer la consolidación y reestructuración de las Oficinas Subregionales de la SEGIB en América Latina que permite la desconcentración institucional, el apoyo a los mandatos emanados de la Conferencia y el seguimiento a los programas e iniciativas de Cooperación Iberoamericana. Agradecer al Gobierno del Perú por la próxima apertura de la Oficina Subregional en Lima.

17. Reconocer el apoyo del Gobierno de la República de Panamá para la creación, en Ciudad de Panamá, de la Casa de Iberoamérica, como un esfuerzo de integración estratégica de los organismos iberoamericanos para compartir un espacio común.

18. Encomendar a la SEGIB que diseñe un mecanismo para sistematizar el seguimiento de los mandatos emanados de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

19. Reconocer los avances hechos por los Espacios Iberoamericanos de la Cultura y el Conocimiento en la consolidación de sus estructuras institucionales, e instruir a la SEGIB y a los Organismos Iberoamericanos competentes a culminar este proceso en el Espacio Iberoamericano de Cohesión Social, dotándolo de los mecanismos de gestión y gobernanza adecuados, en seguimiento de los mandatos de la Cumbre de Veracruz.

20. Destacar los avances del proceso de renovación de la Cooperación Iberoamericana y reconocer el esfuerzo realizado para la aprobación del Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2015-2018 (PACCI), así como la reformulación del Manual Operativo, resultado de un proceso amplio de trabajo conjunto con los países miembros, los Organismos Iberoamericanos y los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, orientado a fortalecer la gestión y el impacto de la Cooperación Iberoamericana. En este sentido, encomendar a la SEGIB incrementar los esfuerzos para la consecución de los objetivos establecidos en el PACCI para cada uno de los Espacios de la Cooperación.

21. Reconocer la importancia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, en sus diversas formas, en la región iberoamericana, destacando los avances que los países han realizado en el fortalecimiento de esta cooperación así como su contribución al cumplimiento de la Agenda

2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Reconocemos el rol estratégico que tienen en este proceso los pilares de trabajo definidos en el ámbito iberoamericano, es decir, el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), entre otros.

22. Aprobar el Programa de Acción, que forma parte de la presente Declaración.

23. Elaborar e implementar políticas públicas integradas y coordinadas en educación, empleo, emprendimiento y formación para el trabajo, que permitan fortalecer las capacidades de los jóvenes acorde a las exigencias del mercado laboral de cada país con el propósito de acceder a empleos decentes y favorecer iniciativas de emprendimiento.

24. Impulsar políticas integrales y estrategias a través de incentivos y políticas activas del empleo que permitan eliminar barreras de acceso al mercado laboral formal con enfoques diferenciales de género, etnia y distribución del ingreso, garantizando que estas iniciativas no vayan en detrimento de las condiciones laborales y los derechos del trabajador y la trabajadora joven y que permitan una adecuada cobertura de seguridad social.

25. Fomentar la creación de mecanismos de reconocimiento de

estudios y formación en la región para facilitar la movilidad laboral de los jóvenes, reconocer sus cualificaciones, competencias y experiencias laborales.

26. Acoger e impulsar el desarrollo de la II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo, dando continuidad a la I Estrategia adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana y animar a los Estados a que aborden la planificación e implementación de sus propias estrategias, en las que se promueva la mejora continua de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y en las que se ofrezcan respuestas al fenómeno de la siniestralidad laboral y las enfermedades profesionales.

27. Incrementar significativamente y de manera sostenida la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación, como un compromiso que permita afrontar los principales retos que tienen nuestros países.

28. Intensificar la cooperación Iberoamericana en Ciencia, Tecnología e Innovación con el propósito de complementar las capacidades en infraestructura, equipamiento y recursos humanos, así como fomentar la transferencia y circulación de conocimiento.

29. Reconocer la realización del tercer Laboratorio Iberoamericano de Innovación Ciudadana “LABICCO” en Cartagena de Indias del 9 al 23 de octubre de 2016, en el que más de 120 ciudadanos de Iberoamérica han

desarrollado proyectos innovadores exitosos con el fin de mejorar la inclusión y accesibilidad de las personas en situación de vulnerabilidad en Iberoamérica.

30. Aportar contenidos para el Canal de Televisión Satelital, “Señal que nos une”, así como contribuir a los mecanismos de participación social en la producción del audiovisual en la región y apoyar el desarrollo de coproducciones regionales.

31. Reconocer los avances de la Agenda Digital Cultural para Iberoamérica, impulsada por la SEGIB, la cual contribuye transversalmente a la consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano, fomentando su inserción en las redes de información existentes.

32. Reconocer la relevancia de la Carta Cultural Iberoamericana en el X aniversario de su adopción por su aporte al desarrollo de las políticas públicas culturales que han significado un avance en la materia, creando un modelo único, como aporte de Iberoamérica a otras regiones. En ese marco, encomendar al Espacio Cultural Iberoamericano (ECI) impulsar la Agenda Iberoamericana por la diversidad lingüística.

33. Saludar el XXX Aniversario de la Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano (FNCL), proyecto impulsado en Cuba por el escritor colombiano Gabriel García Márquez, por su aporte al cine y audiovisual

regional; en ese marco también, reconocer a la Escuela Internacional de Cine y Televisión de San Antonio de los Baños, Cuba, como un centro de formación y excelencia al servicio de creadores y realizadores vinculados a la industria cinematográfica y a la Televisión Iberoamericana.

34. Fortalecer las políticas públicas en salud para el abordaje del consumo nocivo del alcohol y el uso indebido de sustancias psicoactivas, la dependencia y la reducción del impacto negativo de las drogas en la salud; el impacto de la doble carga nutricional, y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes y jóvenes, de conformidad con la legislación y la normativa nacional, con el fin de contribuir a mejorar su calidad de vida, y a que fortalezcan el intercambio de experiencias exitosas y lecciones aprendidas en los países iberoamericanos en torno a estas temáticas.

35. Promover la integración de los jóvenes en la administración pública y, en tal sentido, cualificar la formación mediante alianzas entre los centros de formación públicos o privados, la academia, grupos de jóvenes los Gobiernos, los laboratorios de innovación pública o figuras similares, entre otros.

36. Reafirmar el compromiso con la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como con su autodesarrollo social, económico

y cultural, y encomendar a la SEGIB fortalecer los esfuerzos para integrar la perspectiva de dichos pueblos en la cooperación iberoamericana. Adicionalmente, apoyar las acciones que se realicen en la región, en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, proclamado por las Naciones Unidas.

37. Encomendar a la SEGIB la presentación de una propuesta de hoja de ruta para renovar y dinamizar el relacionamiento con los Observadores Asociados y Consultivos, especialmente su contribución al fortalecimiento de la Cooperación Iberoamericana.

38. Acoger con satisfacción el ingreso de la República de Corea como Observador Asociado de la Conferencia Iberoamericana.

39. Expresar nuestro sincero agradecimiento a S.E. el Presidente Juan Manuel Santos, al Gobierno y al pueblo de Colombia y a la hermosa ciudad de Cartagena de Indias por la cálida acogida con que nos han recibido con ocasión de esta Cumbre.

40. Reconocer y agradecer el apoyo otorgado tanto por la Secretaría Pro Tempore como por la Secretaría General Iberoamericana en el desarrollo de los trabajos preparatorios de la Conferencia Iberoamericana y en la organización de la XXV Cumbre Iberoamericana.

41. Dar la bienvenida y agradecer al Gobierno de Guatemala por su

ofrecimiento de hospedar la XXVI Cumbre Iberoamericana en 2018.

Aprobamos la presente Declaración de Cartagena de Indias en sus textos originales en los idiomas español y portugués. La suscriben en nombre de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana Juan Manuel Santos, Presidente de la República de Colombia, en su calidad de Secretario Pro-Témpore de la Conferencia y Rebeca Grynspar Mayufis, Secretaria General Iberoamericana, en calidad de testigo. Cartagena de Indias, 29 de octubre de 2016

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República de
Colombia

Rebeca Grynspar Mayufis
Secretaria General Iberoamericana

La Cumbre en imágenes

Un repaso visual a algunos de sus momentos más destacados.



1/4. Rebeca Grynspan, Secretaria General Iberoamericana, y Juan Manuel Santos, Presidente de Colombia, en diferentes momentos del acto de entrega del Pacto Iberoamericano por la Juventud. En su elaboración han participado 20.000 jóvenes.

2/8. Bajo el título "Hip hop a la carta" se organizaron 4 talleres de *loking*, *popping*, *breaking*, y *b-boving*, dictados por los bailarines de Recital Colombia.

3. El Rey Felipe VI participó en la clausura del XI Encuentro Empresarial Iberoamericano.



XXV

CUMBRE IBEROAMERICANA CARTAGENA - COLOMBIA

"Juventud, Emprendimiento y Educación"



5. Acto de Instalación de la XX Cumbre Iberoamericana, Cartagena de Indias, 28 de octubre de 2016.

6. El Encuentro de Periodismo Joven y Emprendedor fue una de las actividades paralelas a la Cumbre.

7. La tradicional "foto de familia" de la Cumbre.

9. Entrega de acreditaciones. La Cumbre recibió más de 500 representantes de medios de comunicación.



