

# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

*Objetivos y propuesta metodológica*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001

Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org). Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

**E**l problema del empleo de los jóvenes constituye una cuenta pendiente y un desafío tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Existe un número desproporcionadamente alto de hombres y mujeres jóvenes desempleados por largos períodos u obligados a trabajar en condiciones precarias o con contratos de corta duración.

Por otro lado, el hecho de que los jóvenes sean los más afectados por el desempleo, el subempleo y las condiciones de trabajo precarias y que, además, la mayoría provenga de familias pobres, crea un círculo vicioso de pobreza que se transmite de una generación a otra, anulando de esta manera los mecanismos tradicionales para reducirla.

Entre los jóvenes asume particular relevancia la necesidad de atender al concepto integrador del trabajo decente, impulsado por Organización Internacional del Trabajo. Dicho concepto llama la atención no sólo sobre el déficit que en materia de cantidad de empleos existe, sino también en lo que refiere a su calidad.

Si por trabajo decente se entiende al trabajo productivo y seguro, respetuoso de los derechos laborales, con ingresos adecuados, con protección social y con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación, queda claro cuánto resta aún por hacer en nuestros países a fin de asegurar un trabajo decente para las y los jóvenes.

Es con este objetivo que la OIT ha unido fuerzas a las del Banco Mundial y Naciones Unidas con el fin de constituir una nueva Red de Empleo Juvenil. Dicha Red cuenta entre sus objetivos la elaboración de recomendaciones para la promoción del empleo juvenil, la divulgación de información sobre las prácticas y lecciones exitosas extraídas de las políticas y programas de empleo juvenil pasados o en curso y el emprendimiento de iniciativas en este campo basadas en la colaboración e intervención de interlocutores ajenos al sistema de Naciones Unidas.

En tal sentido, la presente Guía ha sido elaborada con el fin de contribuir a que las organizaciones de trabajadores fortalezcan su accionar con relación a las jóvenes y los jóvenes, tanto en lo que refiere a sus oportunidades de empleo como a su organización.

# Presentación

*Es el resultado de la conjunción de esfuerzos entre la Oficina de Actividades para los Trabajadores –ACTRAV-, el Programa In Focus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad –IFP/SKILLS- y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional -Cinterfor/OIT-.*

*Su elaboración fue coordinada por Fernando Casanova desde Cinterfor/OIT, quien contó con la colaboración de especialistas de las tres instancias antes mencionadas, así como de jóvenes dirigentes sindicales pertenecientes a centrales sindicales de CGT (Argentina), Força Sindical, CGT y CUT (Brasil), CAT y CUT (Chile), CNT y CUT (Paraguay) y PIT-CNT (Uruguay). A todos ellos vaya nuestro más sincero agradecimiento.*

**Pekka Aro**  
IFP/SKILLS

**Manuel Simón**  
ACTRAV

**Pedro Daniel Weinberg**  
Cinterfor/OIT

# Objetivos y propuesta metodológica

Se trata éste de una guía de formación sindical. En tal carácter, se espera que sirva como herramienta para que los sindicatos difundan conceptos y nociones sobre el tema de la juventud y el empleo entre sus afiliados, que sirvan como base para el desarrollo de acciones positivas del movimiento sindical en este campo.

## Objetivos

De forma específica la presente guía se propone:

- ◆ Proveer de líneas de acción que permitan comprender y valorar el rol de los sindicatos para los varones y mujeres jóvenes, los gobiernos, las contrapartes sociales y la sociedad civil en general.
- ◆ Definir tareas y desafíos que los sindicatos pueden acometer en orden a promover el empleo juvenil, colocando especial énfasis en la importancia de dicho rol.
- ◆ Presentar líneas de acción y herramientas prácticas bajo la forma de ejemplos efectivos de ideas, instrumentos legales nacionales e internacionales, etc.
- ◆ Facilitar el aprendizaje desde la experiencia de otros, a través de la provisión de ejemplos de medidas ya desarrolladas.

## Adaptación a las circunstancias particulares de cada país y sindicato

El empleo juvenil es un tema complejo, que difiere entre países y regiones, niveles socioeconómicos, grupos de edad y de género. La guía propone un acercamiento preliminar a dicha complejidad.

Debido a ello, las informaciones, datos, afirmaciones, experiencias y posibles líneas de acción aquí presentadas deben ser adaptadas por sus usuarios a la realidad en la que actúan sus organizaciones.

## Tipos de uso de la Guía

Como propuesta metodológica, esta Guía admite los siguientes tipos de uso:

- ◆ **Como material básico de referencia para un curso de formación sindical sobre el tema del empleo juvenil.** La duración prevista del curso es de unas 60 horas y se espera que los participantes obtengan una visión general del tema del empleo juvenil y del diseño de estrategias de acción sindical para la promoción del mismo.
- ◆ **Como material formativo y de lectura a nivel individual.** Si bien esta Guía no es un libro de texto en sentido tradicional, su estructura y contenidos permiten una lectura y una reflexión útiles para cualquier sindicalista que desee acercarse y profundizar en el tema.
- ◆ **Como una compilación de insumos, ordenados por módulos temáticos:** El sindicato puede desarrollar actividades de formación dirigidas al tratamiento específico de algunos de los temas abordados en esta Guía. Para superar el carácter introductorio de ésta, se recomienda la complementación con otras lecturas y materiales.

# Objetivos y propuesta metodológica

- ◆ **Como material de referencia complementario a otros recursos formativos:** Los temas que se abordan aquí, pueden ser un componente más dentro de un programa que abarque más temas que los estrictamente relacionados con los jóvenes y el empleo. Quienes estén a cargo del diseño de tales actividades, podrán decidir sobre su uso total o parcial, así como la carga horaria asignada al tratamiento de los temas aquí abordados.

## Criterios de trabajo

A continuación se aportan una serie de criterios para trabajar con esta Guía. Estos deben ser tomados en forma flexible, adaptándolos a las circunstancias, necesidades y posibilidades de cada organización.

### Abordaje y reflexión colectiva de los temas

La utilización de esta Guía como un recurso formativo en actividades colectivas, permitirá que las informaciones y perspectivas manejadas se complementen con los aportes de los participantes.

Para las fases de discusión, intercambio de opiniones y elaboración de propuestas y líneas de trabajo (dinámicas de grupo), se recomienda la formación de grupos de entre 6 y 10 personas. En las fases de presentación general de los temas, el número de participantes puede ser mayor (talleres de discusión plenarios), aunque siempre será recomendable la presencia de expositores y moderadores de los debates que se susciten.

Tanto en las instancias plenarias como de grupos, se recomienda trabajar en forma mixta, a fin de considerar adecuadamente los intereses, expectativas y diferencias de varones y mujeres en todos los temas. De igual modo, los moderadores y facilitadores deberían tener una mínima formación en un enfoque de género, a fin de asegurar su abordaje transversal en todos los temas.

### Presencia de facilitadores

Los participantes con experiencia previa en actividades de formación sindical, tienen una función primordial en la presentación y organización de la discusión de los distintos temas. En general, para las sesiones plenarias se requerirá una experiencia mayor. En cambio las sesiones de trabajo en grupos pueden ser moderadas por participantes electos por sus pares, a partir de pautas generales de trabajo.

### Uso de recursos adicionales

La presente Guía debería ser complementada con el uso de otros recursos. Por ejemplo:

- ◆ Mediante los vínculos del sindicato con universidades, centros de estudio e investigación, instituciones y organismos nacionales o internacionales especializados es posible diseñar un ciclo de exposiciones que acompañen el desarrollo del curso y aporten nuevos elementos.
- ◆ La búsqueda de información complementaria puede formar parte de las propias actividades a desarrollar por los participantes o bien pueden ser procuradas mediante los vínculos del sindicato antes mencionados.
- ◆ Mediante el uso de Internet y correo electrónico, los participantes pueden ayudarse en la búsqueda e intercambio de información. En países donde resulte difícil reunir a participantes de diferentes regiones para desarrollar el curso, las actividades pueden desarrollarse en diferentes lugares, propiciando intercambios entre los distintos grupos mediante correo electrónico o el uso del Web.
- ◆ Tanto a los efectos de la visualización de estadísticas, como de la presentación de los resultados de la discusión en grupos de trabajo, el uso de proyectores de transparencias, datashow y papelógrafos facilitará los trabajos a desarrollar.

# Objetivos y propuesta metodológica

## Carga horaria

A continuación se presenta una estimación de las horas lectivas necesarias para el abordaje y tratamiento de los diferentes módulos y temas. Esto será lógicamente motivo de adaptación en función de las posibilidades de cada sindicato y de los propios participantes.

<b>MODULO</b>	<b>Carga horaria taller</b>	<b>Dinámica de grupos</b>	<b>Tiempo Total</b>
Presentación de los objetivos del curso y propuesta metodológica. Organización general de los trabajos.	2		2
Módulo 1. El desafío del empleo juvenil	11	5-6	16-17
Módulo 2. La acción sindical en el marco de las políticas de empleo y formación profesional para jóvenes	8	2-3	10-11
Módulo 3. Organizando a los no organizados y protección de los trabajadores vulnerables	6 ½	2 ½	9
Módulo 4. Las estrategias de autoempleo entre los jóvenes	5 ½	2 ½	7
Módulo 5. La promoción de la igualdad de género dentro de los sindicatos	5	2	7
Módulo 6. Estrategias para la incorporación de jóvenes a los sindicatos	5	2 ½	7
<b>TOTAL HORAS</b>	<b>43</b>	<b>16-18</b>	<b>59 ½- 61 ½</b>



# Juventud y empleo

---

## *Guía Sindical*

### Módulo 1

#### *El desafío del empleo juvenil*

Oficina Internacional del Trabajo



ACTRAV

CINTERFOR

IFP/SKILLS

## Objetivos:

Este primer módulo de trabajo tiene como objetivos, que los participantes:

- ◆ Estén informados y realicen un abordaje general sobre el empleo juvenil en el marco de la situación del empleo en general.
- ◆ Arriben a una definición conceptual y operativa de “juventud”.
- ◆ Conozcan sobre la situación de los jóvenes en materia de empleo en los países del Mercosur y Chile.
- ◆ Analicen los principales factores que influyen en el comportamiento del empleo juvenil.
- ◆ Conozcan las principales características de las políticas públicas de empleo juvenil implementadas en dichos países y puedan realizar un análisis crítico de las mismas.

## Carga horaria del Módulo: 11 horas, distribuidas de la siguiente manera:

- ◆ La situación general del empleo. La situación del empleo juvenil. Definiendo a la Juventud. Cómo han afectado los cambios en el mercado de trabajo a los jóvenes: 3 horas
- ◆ Factores que influyen en el empleo juvenil: 4 horas
- ◆ Las políticas de empleo juvenil: 4 horas.

**Dinámica Grupal:** entre 5 y 6 horas

## 1.1 La situación general del empleo

En nuestros países, el tema del empleo constituye una de las principales preocupaciones. A diario escuchamos expresiones tales como “generar más y mejores empleos”; “abatir el desempleo”; “alcanzar el pleno empleo”. Sin embargo, a la hora de proponer soluciones, no siempre existe acuerdo entre los distintos actores.

### □ **Las soluciones no son últimas, ni simples ni inmediatas**

Mientras en algunos casos se propone mantener el objetivo del pleno empleo, no siempre hay acuerdo en las vías para alcanzarlo. Es frecuente también escuchar hablar de «paliativos» para el problema y, más recientemente, surgen opiniones que nos hablan del fin del mundo del trabajo y de un nuevo escenario en el cual el trabajo humano dejaría de ser el principio ordenador de la vida social.

- ▣ **Las divergencias se reducen a la hora de realizar un diagnóstico de la situación. Las principales diferencias que se constatan entre el mercado de trabajo del pasado y el de hoy son:**

## EN EL PASADO

---

- El crecimiento del empleo estaba “atado” al crecimiento económico.
- El desempleo era un fenómeno coyuntural, vinculado a los períodos de recesión económica.
- La pauta normal de los mercados de trabajo era el empleo estable y “para toda la vida”.
- La mayor parte de los empleos eran formales y de tipo asalariado.
- Existía una tendencia a la caída en la importancia del empleo en el sector rural y a un incremento del empleo en el sector industrial.
- El empleo público significaba una porción importante del empleo total.
- La población activa era predominantemente masculina.

## ACTUALMENTE

---

- El comportamiento del empleo se “divorcia” del crecimiento económico. Puede existir crecimiento económico sin aumento del número de empleos o, cuando menos, son necesarias tasas de crecimiento económico cada vez más altas para asegurar el mismo volumen de empleo.
- El desempleo se convierte en un problema estructural y permanente.
- Los empleos son inestables, implican cambios de tareas, de empresa, con períodos de desocupación, muchas veces de larga duración.
- Crece el sector informal, así como las formas de autoempleo, trabajo independiente, cuentapropia o subcontratado.
- A la par que se profundiza la caída del empleo en el sector rural, se le agrega la caída en el sector industrial y crece la importancia del sector comercial y de servicios como generador de empleos.
- Tendencia a la disminución del empleo público, muchas veces con pérdidas significativas de derechos adquiridos y en el poder adquisitivo de los salarios de estos trabajadores.
- Las mujeres incrementan su participación económica, aunque persisten desigualdades en materia de acceso al empleo, de salarios y de protección social.

# El desafío del empleo juvenil

## ❑ **¿A qué se deben estos cambios? Veamos algunos factores que han intervenido para producirlos:**

### EN EL PASADO

- Nuestros países llevaban adelante modelos de desarrollo económico “hacia adentro”, con fuertes políticas de protección a la producción nacional.
- Nuestros países contaban con políticas de desarrollo industrial basadas en la sustitución de importaciones.
- Los Estados poseían un fuerte protagonismo en la economía, ya fuere mediante políticas de intervención o mediante empresas públicas (“Estado empresario”).
- La tendencia era hacia mercados de trabajo reglamentados, con incremento de los dispositivos de protección social y de la negociación colectiva.

### ACTUALMENTE

- El contexto se caracteriza por la apertura comercial y la inserción de los países en una “economía globalizada”.
- La producción y los servicios nacionales, las empresas y sectores productivos, se ven condicionados por las reglas de la economía global y sus exigencias en materia de competitividad.
- El mercado se vuelve más protagonista, se producen privatizaciones y se reduce el intervencionismo estatal.
- Tendencia hacia la pérdida de derechos adquiridos, déficit en materia de protección social y retroceso de la negociación colectiva.

### **Recordemos que:**

- ◆ *Las características y comportamiento del mercado de trabajo se han modificado profundamente durante las últimas décadas.*
- ◆ *Antes predominaba el trabajo formal y el empleo asalariado y estable, el desempleo era un problema coyuntural y la población económicamente activa era fundamentalmente masculina. El empleo tendía a crecer en el sector industrial y el empleo público era una porción importante del total. Mercados de trabajo con tendencia a la regulación.*
- ◆ *Actualmente el empleo asalariado y estable es más una excepción que la regla, crecen el sector informal y las formas de trabajo independientes o por cuenta propia. Las mujeres incrementan su participación económica. Decece la importancia del sector industrial mientras crece la del sector de los servicios y disminuye el peso del empleo público. Mercados de trabajo con tendencia a la desregulación.*

## 1.2. La situación del empleo juvenil

Para analizar qué cosas han cambiado en la relación de los jóvenes con el empleo y cuál es su situación actual, dediquemos primero un poco de tiempo a intentar determinar de quiénes hablamos cuando hablamos de jóvenes.

## Definamos a la juventud...

Una definición corriente de “juventud” es aquella que establece que ella se trata del *proceso que atraviesa el púber hacia la adultez*. Vale decir, desde que la persona, varón o mujer, alcanza su madurez biológica y su capacidad reproductiva, hasta que asume efectivamente los roles y el comportamiento que la sociedad caracteriza como propios de una persona “adulta”.

**Naciones Unidas recomienda, y así ha sido adoptada por la OIT, la delimitación práctica del grupo “juventud” a la población comprendida entre los 15 y los 24 años de edad.**

A su vez, y en función de los comportamientos diferenciados con relación al trabajo, se suele dividir este grupo en dos subgrupos:

- ◆ Los jóvenes “adolescentes” de entre 15 y 19 años de edad.
- ◆ Los jóvenes “adultos” de entre 20 y 24 años de edad.

Más que una definición, lo anterior es una convención establecida con base en el comportamiento de las personas a determinadas edades. Posee una utilidad práctica, como la de posibilitar las comparaciones entre países, regiones, clases sociales o momentos históricos. Pero por otro lado, se vincula a ciertos objetivos o aspiraciones tales como:

- Que nadie debería trabajar antes de los 15 años.
- Que es admisible que una persona procure un empleo entre los 15 y los 19 años.
- Que es deseable que a partir de los 20 años de edad las personas vayan consolidando su situación de trabajo e ingresos de acuerdo con las necesidades que aparecen en esta etapa (emancipación, constitución de un hogar, procreación, etc.).

## Pero la juventud es un concepto relativo...

Más allá de las definiciones más aceptadas, es preciso comprender que si la juventud es una etapa o proceso de tránsito entre la niñez y la adultez, las características de este tránsito varían en función de algunos factores. Así, lo que se entiende por juventud es diferente:

- ◆ **Entre distintas épocas de una misma sociedad:** el pasaje de sociedades rurales a industriales, o de éstas a la actualmente conocida como “sociedad del conocimiento”, suponen diferentes tiempos y requerimientos para la incorporación de los saberes y la adopción de comportamientos entendidos como adultos. Así, el ámbito de lo juvenil ha venido ensanchándose progresivamente.
- ◆ **Entre sociedades y culturas diferentes:** En las sociedades modernas los comportamientos asociados a la juventud pueden llegar hasta los 30 años, cuando las personas culminan sus procesos de educación formal y se independizan económicamente. En otras culturas el tránsito hacia la vida adulta está pautado por una serie de rituales simbólicos, asociados a la madurez sexual y reproductiva, a la iniciación en tareas y tradiciones o a la asunción de ciertos roles sociales definidos como adultos.
- ◆ **Entre clases sociales:** Una misma sociedad puede contener dentro de sí diferentes maneras de entender la juventud: un joven perteneciente a un hogar de altos ingresos tiene la posibilidad de prolongar su juventud, mientras que un joven de un hogar pobre, sufre la presión de aportar un ingreso adicional al presupuesto familiar y de adoptar más tempranamente roles “adultos”.
- ◆ **Según género:** La juventud no es un proceso neutro y asexuado. Durante la infancia y adolescencia, varones y mujeres conforman su identidad de acuerdo a los modelos dominantes en cada cultura. Estos modelos condicionan las formas de actuar de varones y mujeres. Tradicionalmente los jóvenes se han preparado para ejercer el trabajo productivo y las jóvenes para el trabajo doméstico y la reproducción. Las mujeres acceden al empleo presionadas por las crisis económicas y sociales.

*Naciones Unidas recomienda, y así ha sido adoptada por la OIT, la delimitación práctica del grupo “juventud” a la población comprendida entre los 15 y los 24 años de edad.*

## ¿Cómo han afectado a los jóvenes los cambios en el mercado de trabajo?

Hasta mediados de los años 70, si bien los jóvenes eran afectados por situaciones como la pobreza y marginación, había esperanza de mejoría a través de la generación de empleo mediante el crecimiento económico, el desarrollo de la industria, la extensión de la cobertura de la enseñanza básica y el progresivo abatimiento de los índices de analfabetismo.

Estas situaciones permitían soñar con una sociedad donde los jóvenes ingresaran al mercado de empleo en forma progresiva y ordenada y, sobre todo, pudieran proyectarse a sí mismos en un futuro a imagen y semejanza de los valores que la sociedad adulta transmitía: trabajo de por vida, formación de una familia, progreso profesional y laboral.

### □ Sin embargo, y durante la última década:

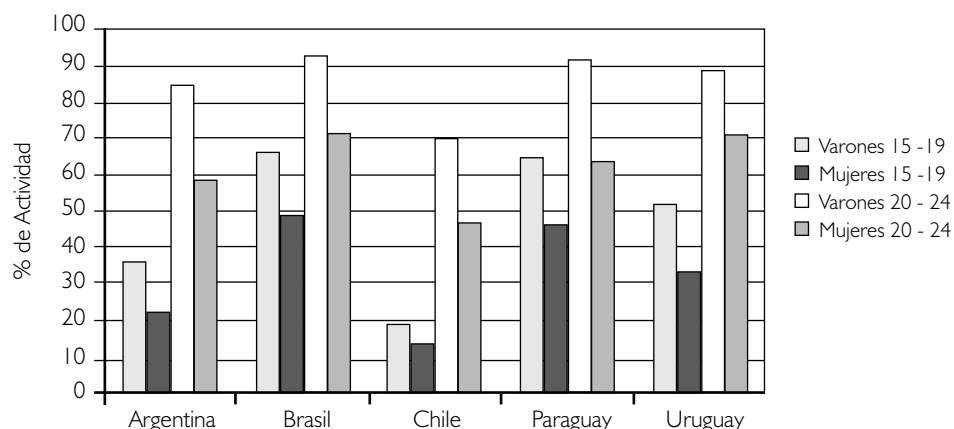
- El mercado de trabajo no ha sido capaz de generar empleos estables y de calidad.
- El crecimiento se produce en sectores de baja productividad, en especial bajo la forma de autoempleo y microempresas.
- El desempleo afecta particularmente a los varones y mujeres jóvenes (y a las mujeres en general), los cuales son los últimos en ser incorporados al mercado de trabajo en los períodos de crecimiento económico, y son los primeros en ser despedidos durante los períodos de recesión.
- Los jóvenes de bajo nivel socioeconómico y con carencias en su educación se han tornado en los más vulnerables laboralmente, con mayor probabilidad de estar desempleados o desempeñándose en sectores poco productivos y en condiciones precarias.

### □ Si consideramos la situación en materia de empleo entre los jóvenes adolescentes y entre los jóvenes adultos, encontramos algunas diferencias:

- ◆ Considerando que la **tasa de actividad o participación económica** consiste en la proporción de personas mayores de 15 años que busca trabajo o que tiene actualmente trabajo, tenemos que:
  - Los jóvenes de entre 15 y 19 años poseen tasas de actividad económica menores que los jóvenes de 20 a 24 años.
  - Los jóvenes de 20 a 24 años presentan tasas de actividad económica similares a las del resto de la población adulta.
  - Los jóvenes varones de entre 15 y 19 años tienen en general tasas de actividad más altas que las mujeres del mismo grupo de edad. Otro tanto sucede en el grupo de 20 a 24 años aunque con niveles de participación más altos que entre los adolescentes.

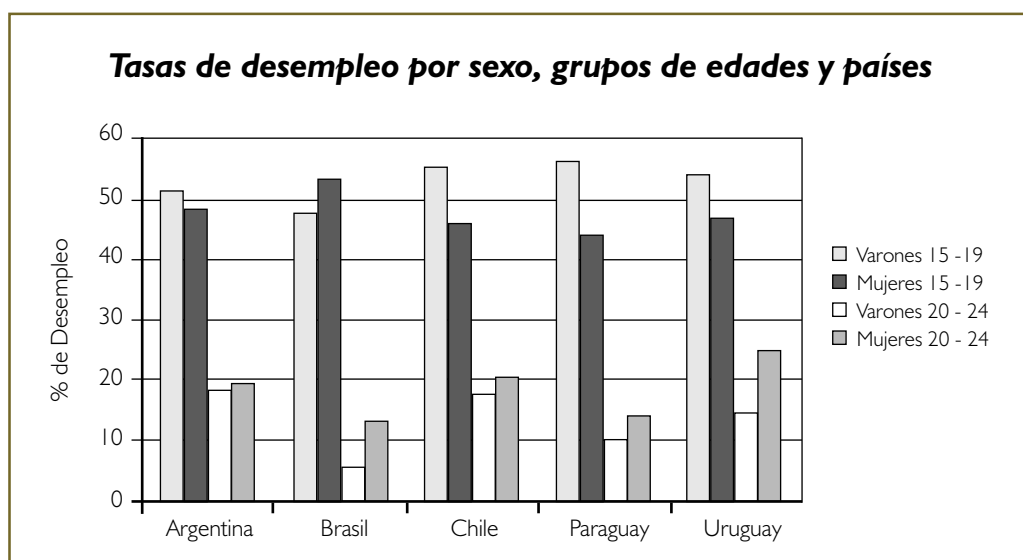
Hasta mediados de los años 70, si bien los jóvenes eran afectados por situaciones como la pobreza y marginación, había esperanza de mejoría a través de la generación de empleo mediante el crecimiento económico, el desarrollo de la industria, la extensión de la cobertura de la enseñanza básica y el progresivo abatimiento de los índices de analfabetismo.

**Tasas de actividad por sexo, grupos de edades y países**



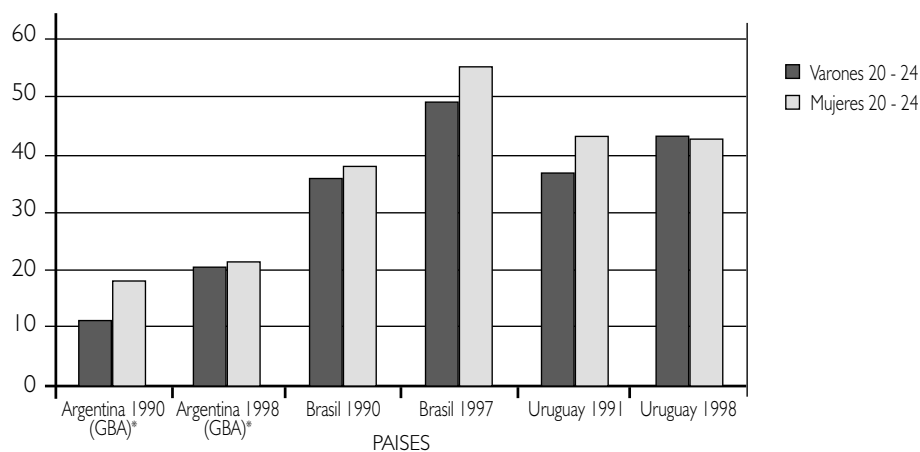
# El desafío del empleo juvenil

- ◆ Si consideramos las **tasas de desempleo**, esto es, la proporción de jóvenes que, o han perdido su empleo, o lo están buscando por primera vez, en el total de jóvenes activos, tenemos que:
  - Las tasas de desempleo son más altas entre los jóvenes de 15 a 19 años, que entre los jóvenes de 20 a 24 años.
  - Entre los jóvenes de 15 a 19 años, las tasas suelen ser casi cuatro veces superiores a las del resto de la población.
  - Entre los jóvenes de 20 a 24 años, las tasas de desempleo suelen ser 2 veces y media más altas que las del resto de la población.
  - Los varones de entre 15 y 19 años tienen tasas en general más altas que las mujeres de iguales edades, aunque se trata en ambos casos de tasas muy altas. Brasil, entre los países del Cono Sur, es una excepción a este respecto, con tasas de desempleo femenino adolescente mayores a las de desempleo masculino del mismo grupo.
  - Sin embargo, entre los jóvenes de 20 a 24 años, acontece exactamente al revés: las mujeres jóvenes adultas son más afectadas por el desempleo que los varones del mismo grupo.



- ◆ Para la OIT **empleo precario** es una “relación laboral donde falta seguridad de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo”, y que “comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación”. Aun cuando el concepto de trabajo precario es diferente entre países y no es posible, por tanto, realizar comparaciones entre ellos, podemos observar que:
  - Los jóvenes de 15 a 19 años son más afectados por situaciones de precariedad laboral, que los jóvenes de 20 a 24 años de edad.
  - En ambos grupos de edad, mujeres y varones aparecen similarmente afectados por este problema.
- ◆ Si tomamos en cuenta el **nivel de calificación** de los jóvenes, veremos que el grado en que éstos acceden o no a la educación y a la formación profesional posee una influencia impor-

**Porcentaje de precariedad laboral entre jóvenes de 20 a 24 años, ocupados, según sexo, país y año**



\* GBA: Gran Buenos Aires

tante con relación a sus oportunidades de encontrar empleo. Hay al respecto algunas cuestiones a resaltar:

- A pesar de que los jóvenes de hoy están más calificados que los del pasado (o lo que es igual, que los adultos), son quienes sufren las mayores tasas de desempleo.
- De todas formas, el nivel de calificación incide positivamente en las oportunidades de encontrar empleo y de mantenerse trabajando.
- Así, en los países del Cono Sur, tanto en el grupo de jóvenes de 15 a 19, como en el de 20 a 24 años que se encuentra desempleado, más de la mitad posee baja o nula capacitación.
- Si bien en general las mujeres poseen niveles más altos de calificación que los varones, ellas se ven igualmente o más afectadas por el desempleo, especialmente en el grupo de 20 a 24 años.

## ■ Nueva Red de formulación de políticas

Para abordar el problema del desempleo juvenil, la OIT ha unido sus fuerzas a las del Banco Mundial y Naciones Unidas con el fin de constituir una nueva Red de Empleo Juvenil. En una carta dirigida a Juan Somavía, Director General de la OIT, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi A. Annan señala: “con la adopción por unanimidad de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes mundiales han decidido desarrollar y ejecutar estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una verdadera oportunidad de encontrar un trabajo decente y productivo”.

Los objetivos de la red de formulación de políticas son:

- Elaborar un conjunto de recomendaciones para la promoción del empleo juvenil que el Secretario General propondrá a los líderes mundiales para la adopción de acciones en el plazo de un año.
- Divulgar información sobre buenas prácticas y las lecciones extraídas de las políticas y programas de empleo juvenil pasados o en curso.
- Empezar un conjunto de iniciativas de empleo juvenil basadas en la colaboración y en la intervención de interlocutores ajenos al sistema de Naciones Unidas.

Para el Sr. Annan, “el planteamiento general acordado consiste en abordar el empleo juvenil como un elemento fundamental de los principales programas de desarrollo, así como en iniciar iniciativas específicas en esta materia”, y añade que las recomendaciones en cuanto a formulación de políticas deben vincularse a “acciones concretas y visibles”.

## Recordemos que:

- ◆ La delimitación del grupo de los “jóvenes” de acuerdo a Naciones Unidas corresponde a aquellas personas comprendidas entre los 15 y los 24 años. En función de sus diferentes comportamientos con relación al empleo, este grupo es dividido en dos subgrupos: el de los “jóvenes adolescentes” (15-19 años) y el de los “jóvenes adultos” (20-24 años).
- ◆ Sin embargo, y más allá de esta convención, el concepto de juventud es relativo, y sus manifestaciones prácticas varían de acuerdo a factores históricos, sociales y culturales, socioeconómicos o de género.
- ◆ El mercado de trabajo no ha sido capaz de generar empleos en cantidad y calidad suficientes para los jóvenes. Estos resultan promedialmente más afectados por el desempleo, la informalidad y la precariedad laboral, a pesar de sus mayores niveles de calificación.

## 1.3. Los factores que influyen en el empleo y desempleo juvenil

Los factores que influyen en las posibilidades de acceso de los jóvenes al empleo y en la calidad de éste, son múltiples. La forma en que ellos se combinan y su importancia específica varían entre los diversos países y áreas geográficas. Abordaremos a continuación algunos de los más importantes.

### A. La demanda agregada de empleo

La generación de nuevos empleos y el ritmo con que se generan son *factores claves* para el comportamiento del desempleo en general. Históricamente durante los períodos de crecimiento económico la demanda de trabajo tendía a aumentar. En la actualidad esta relación no es tan directa. El desempleo como problema estructural se mantiene en varios países más allá de la existencia de una situación de expansión económica.

***En el caso de las y los jóvenes, la caída de la demanda agregada de empleo genera un desempleo muy superior al del resto de la población activa.***

La explicación más concluyente para el comportamiento del desempleo juvenil en América Latina en general, radica en la lenta expansión del empleo.

- ◆ Durante la década pasada, la expansión de empleo entre los jóvenes fue de 0.8% por año, en tanto que la de la población en general fue de 1.8% por año.
- ◆ Existe un claro sesgo por edades en la creación de empleo, de cada 100 nuevos contratados, 7 fueron jóvenes y 93 adultos.

De modo general, es posible entonces establecer los siguientes tipos de relación entre demanda agregada de empleo y empleo juvenil:

- ◆ El comportamiento de la demanda agregada de empleo posee influencia sobre la situación general del empleo en un país, o lo que es igual, sobre los diferentes grupos de edad presentes en la población activa.
- ◆ Sin embargo, afecta de forma diferente a estos distintos grupos y, en especial, a los más jóvenes, entre los cuales sus efectos son más notorios.
- ◆ Así la caída en la demanda agregada de empleo genera usualmente mayores niveles de desempleo, en primer lugar, entre los jóvenes de 15 a 19 años, en segundo lugar entre los jóvenes de 20 a 24 y, en menor grado, entre los mayores de 25 años.

***En el caso de las y los jóvenes, la caída de la demanda agregada de empleo genera un desempleo muy superior al del resto de la población activa.***

# El desafío del empleo juvenil

- ◆ El incremento en la demanda agregada de empleo genera recuperación en todos los grupos de edades, aunque en orden inverso: mayor entre los de más de 25 años, intermedia entre los jóvenes de 20 a 24 años y baja entre los jóvenes de 15 a 19 años.
- ◆ Independientemente de los ciclos por los que atraviesa la demanda agregada de empleo, las distancias relativas entre las tasas de desempleo de los distintos grupos de edad tienden a mantenerse, existiendo proporcionalmente una mayor entre los jóvenes y, en especial, entre los jóvenes de 15 a 19 años.

Resulta indudable la importancia de este factor en las oportunidades de empleo de los jóvenes. Sin embargo, la persistencia de diferencias acentuadas entre los distintos grupos de edad, pone de manifiesto que:

- ◆ Primero, para lograr efectos positivos sobre la situación de empleo de los jóvenes, son necesarios incrementos importantes y sostenidos en la demanda de empleo, y;
- ◆ Segundo, que igualmente se requiere de estrategias específicas dirigidas a la generación y promoción del empleo para los jóvenes, si es que se desea reducir las diferencias anotadas entre ellos y el resto de la población.

## Recordemos que:

- ◆ El crecimiento del empleo en general no posee una relación directa con el crecimiento económico. El desempleo se ha instalado como un problema estructural y permanente.
- ◆ En el caso de los jóvenes, la caída de la demanda agregada de empleo genera un desempleo muy superior a la del resto de la población activa. El grupo de los jóvenes de 15 a 24 años es el más afectado.
- ◆ Para compensar estos efectos negativos es necesario no sólo un crecimiento importante y sostenido en la demanda de empleo, sino también políticas específicamente dirigidas a los jóvenes.

## B. El peso o tamaño de la mano de obra juvenil

Tanto el tamaño como el ritmo de crecimiento de la población juvenil, se constituyen en una presión sobre el mercado de trabajo. La insuficiente generación de empleos con relación a las tasas de crecimiento de la población juvenil puede ser una causante de desempleo. Este factor alcanza un mayor grado de influencia en aquellas sociedades que registran altas tasas de crecimiento de su población.

Una sociedad con altas tasas de natalidad y crecimiento demográfico se encontrará enfrentada a una presión constante derivada del gran número de jóvenes que año tras año buscan incorporarse a la vida activa. Por el contrario, una sociedad con baja natalidad y bajo ritmo de crecimiento demográfico puede, en teoría, procesar la incorporación de las nuevas generaciones con un desahogo mayor.

Los países de América Latina vienen registrando, promedialmente, un pronunciado declive de sus tasas de crecimiento poblacional. La población joven en los países del Cono Sur está próxima a estabilizarse y podría compensar los desequilibrios en materia de generación de empleo productivo. Sin embargo, dicha presunción no ha llegado a materializarse.

Lo anterior lleva a considerar que el comportamiento demográfico de una sociedad posee cierta influencia sobre el mercado de empleo, pero que la misma no es determinante y que deben tomarse en cuenta otros factores.

## Recordemos que:

- ◆ La proporción de jóvenes en el total de la población y, sobre todo, el ritmo en que la población juvenil se incrementa, constituye una presión sobre el mercado de trabajo.
- ◆ En nuestros países el ritmo de crecimiento de la población juvenil ha venido disminuyendo, sin embargo ello no se ha traducido en una mejora de la situación del empleo entre los jóvenes.

## C. La participación económica de los jóvenes

La proporción de jóvenes que, dentro del total de la población juvenil, se encuentran ocupados, buscando trabajo por primera vez o desocupados buscando trabajo, es también un factor de importancia que se combina con los restantes.

La existencia de una baja demanda agregada de trabajo, asociada a una coyuntura recesiva de la economía, puede incidir para que los jóvenes resignen momentáneamente la búsqueda de empleo, dando como resultado una atenuación en las tasas de desempleo. Al retomarse el crecimiento económico e incrementarse la demanda agregada de empleo, muchos jóvenes tienden a retomar la búsqueda de empleo, lo que puede hacer disminuir las expectativas de abatimiento del desempleo, en la medida que hay más personas procurándolo.

También la cobertura del sistema educativo y de formación profesional, así como los estímulos existentes para que los jóvenes permanezcan en él, poseen una influencia importante sobre las tasas de participación o de actividad juveniles y, por tanto, sobre su (des)empleo.

**En conclusión, y a partir del análisis de la incidencia de este factor en el empleo juvenil, podemos decir que:**

- ◆ El comportamiento de las tasas de actividad o participación afecta al comportamiento del empleo juvenil.
- ◆ Se agudiza el desempleo juvenil durante los contextos recesivos y de caída de la demanda agregada de empleo si las tasas de participación de los jóvenes son altas o tienden a incrementarse.
- ◆ Impide el abatimiento del desempleo juvenil aún durante períodos de expansión económica y de crecimiento de la demanda agregada de empleo, si las tasas de participación juvenil tienden a incrementarse en tal grado que tornen invisibles los efectos del crecimiento del empleo.
- ◆ De modo general, puede afirmarse que una menor predisposición a la actividad económica de los jóvenes, reflejada en sus tasas de participación, impactará positivamente en la situación del empleo juvenil.
- ◆ Apuntar a tal objetivo desde el punto de vista sindical, requeriría la formulación de propuestas que fuesen a favor de los jóvenes, por ejemplo, propendiendo a una mayor y mejor cobertura de los sistemas de educación y formación profesional entre los jóvenes, de modo tal que existiese una retención más duradera de los jóvenes en dichos sistemas y aliviando la presión sobre el mercado de trabajo.
- ◆ El punto anterior no puede desligarse de consideraciones sobre la calidad de la oferta educativa y de formación profesional, ni de la discusión general acerca de las estrategias para la generación de empleo, de tal forma que se trate de medidas efectivas y no una simple postergación del problema hacia el futuro.

*La cobertura del sistema educativo y de formación profesional, así como los estímulos existentes para que los jóvenes permanezcan en él, poseen una influencia importante sobre las tasas de participación o de actividad juveniles y, por tanto, sobre su (des)empleo.*

## Recordemos que:

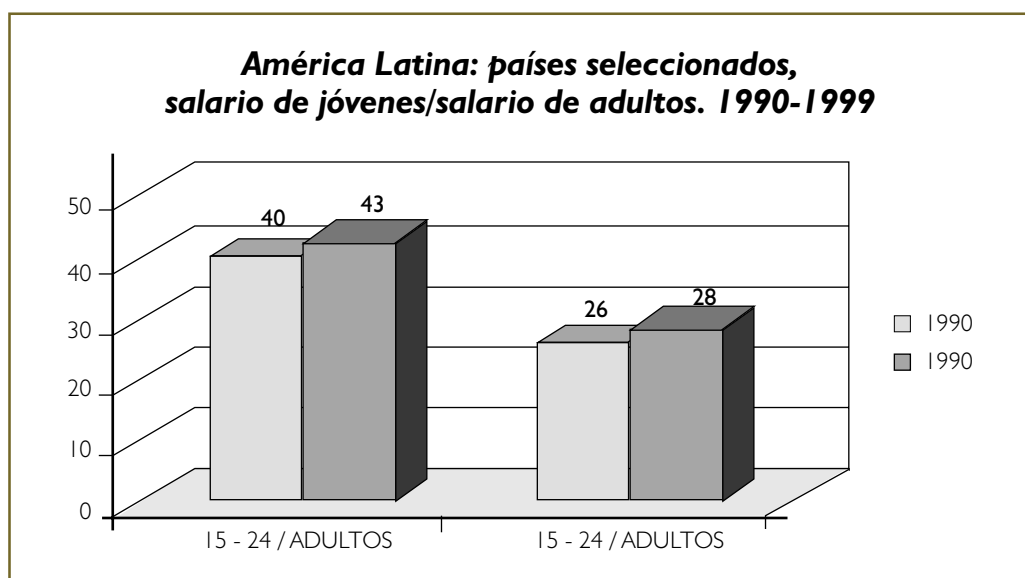
- ◆ Por tasa de actividad o participación económica juvenil se entiende a la proporción de jóvenes que buscan trabajo (por primera vez o por haber quedado desempleados) y los que trabajan, en el total de la población juvenil.
- ◆ Cuando las tasas de actividad juvenil se incrementan, significa que hay más jóvenes procurando un empleo.
- ◆ Si el incremento en la participación juvenil es superior al incremento de los empleos disponibles para ellos, puede haber crecimiento del empleo con un aumento simultáneo del desempleo.
- ◆ Entre las estrategias positivas para reducir los niveles de participación económica de los jóvenes y el abatimiento del desempleo se destacan las dirigidas a favorecer la prolongación de los períodos de educación y formación profesional.

## D. Los salarios de los jóvenes

La relación entre los costos existentes en el mercado para proceder a la contratación de jóvenes y los necesarios para contratar a otro trabajador pueden, alternativamente, favorecer u obstaculizar el acceso de los jóvenes al empleo. En ciertos contextos, el costo del salario puede facilitar dicho acceso, aunque en condiciones precarias.

**En América Latina, existe una pronunciada brecha entre los salarios de los jóvenes y los de los adultos.**

Durante la última década, sin embargo, se observa una leve disminución. Un joven trabajador gana un salario correspondiente al 43% del de un adulto, porcentaje que desciende al 28% si se trata de jóvenes menores de 20 años al final de la década (ver gráfico siguiente). Ambos porcentajes representan un leve incremento respecto al año 1990, cuando se situaban en 40% y 26%, respectivamente.



En América Latina, existe una pronunciada brecha entre los salarios de los jóvenes y los de los adultos.

Al margen de las situaciones de discriminación que las anteriores cifras pueden estar evidenciando, lo cierto es que el menor costo del salario de los jóvenes pudo haber sido un estímulo para su mayor contratación. Sin embargo esto no ha sido así, lo que muestra la incidencia de otros factores como los considerados en los restantes apartados de este módulo.

*En América Latina durante la última década, la distancia entre las remuneraciones de los trabajadores jóvenes del sector formal y el informal ha aumentado.*

Por otro lado, el comportamiento de las remuneraciones de los trabajadores jóvenes muestra importantes diferencias al interior de este grupo en función, entre otros aspectos, del tipo de inserción laboral y de los niveles educativos alcanzados.

***En América Latina durante la última década, la distancia entre las remuneraciones de los trabajadores jóvenes del sector formal y el informal ha aumentado.***

Actualmente, los ocupados del sector informal perciben remuneraciones que son 44% más bajas que los del sector formal, lo que implica 5 puntos porcentuales más respecto a la distancia que existía a principios de la década. En la medida que el empleo formal de los jóvenes cayó en un porcentaje similar al que se expandió el sector informal, estos datos están mostrando un empeoramiento en la situación de disparidad económica al interior de los ocupados jóvenes, entre un sector cada vez más pequeño de trabajadores formales y un sector informal en expansión.

El nivel y el mejoramiento de las remuneraciones de los jóvenes también están relacionados positivamente con los años de escolaridad de estos trabajadores. El ingreso promedio de los ocupados con educación superior (13 años y más) es 4.6 veces mayor que el de aquellos con educación primaria (0 a 5 años de escolaridad) en 1999. De forma general las remuneraciones de los trabajadores se incrementa conforme aumentan sus años de escolaridad.

## **Recordemos que:**

- ◆ En América Latina existe una pronunciada brecha entre los salarios de los jóvenes y de los adultos. A pesar de este menor costo, los jóvenes continúan siendo más afectados por el desempleo que el resto de la población activa.
- ◆ Los ocupados en el sector informal reciben remuneraciones un 44% más bajas que las de los ocupados en el sector formal. En la medida que el empleo juvenil ha crecido en el sector informal y caído en el sector formal, queda en evidencia un empeoramiento de la situación.
- ◆ Entre los jóvenes existen diversas situaciones en materia de salarios, lo que se relaciona directamente con sus niveles de educación y formación.

## **E. Las reglamentaciones existentes en el mercado de trabajo y las leyes de protección al empleo**

Sobre la base de la consagración de una edad mínima de admisión al empleo, que en los casos de Argentina, Chile y Uruguay refiere a la ratificación del Convenio 138 de la OIT y, por lo tanto la establece en los 15 años de edad, y en los casos de Brasil y Paraguay donde sendas legislaciones nacionales lo fijan en 14 y 15 años respectivamente, la normativa laboral general abarca a todos los trabajadores, con sus derechos y obligaciones, incluidos los jóvenes. Esto no quita la existencia de ciertas restricciones, referidas a cuestiones tales como el trabajo riesgoso que eventualmente fijan límites mínimos superiores.

Lo dicho significa que la globalidad de los derechos en materia de contratos, salarios, vacaciones, protección social, etc., comprenden a los jóvenes sin que su carácter de tales signifique, al menos formalmente, ningún tipo de ventaja o desventaja.

***Sin embargo, la existencia de diversas reglamentaciones y normativas plantea consecuencias diversas dentro del universo de los trabajadores, entre otras cosas, en función de su edad. Esto ha llevado a la aparición de dos líneas de argumentación muchas veces situadas como contradictorias entre sí. Por ejemplo:***

# El desafío del empleo juvenil

- ◆ Que la existencia de reglamentaciones y leyes orientadas a proteger la estabilidad en el empleo de los trabajadores en general, puede ser una causa de rigidez en el mercado de trabajo que impide una mayor movilidad de la mano de obra y restaría oportunidades a los más jóvenes.
- ◆ Que las disposiciones específicamente dirigidas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes pueden afectar la estabilidad y los derechos adquiridos por los trabajadores adultos.

Estas leyes se encuentran orientadas hacia contratos especiales que admiten, por lo general y dependiendo del país, distintas variantes. Citaremos aquí tres:

- **Contrato de aprendizaje:** consiste en contratos a término, destinados usualmente a un tipo de aprendizaje alternado o dual y que impone obligaciones mínimas para las partes. En la celebración de este tipo de contratos se busca una sincronización entre un determinado programa de formación y la práctica que tendrá lugar en la empresa. Esto último lleva a que, en algunos casos, se señale también la obligación de que en la celebración del contrato participe no sólo el empleador y el joven, sino también un representante de la institución de formación. Las leyes establecen además límites mínimos y máximos de edad para la celebración de este tipo de contratos.
- **Contrato de práctica laboral:** se trata también de contratos a términos, destinados a jóvenes, y que se orientan a la aplicación práctica, en el ambiente de trabajo, de los conocimientos y habilidades adquiridos previamente mediante un proceso formativo. La diferencia con el anterior tipo de contrato es más bien sutil: la práctica en la empresa tiene lugar *después* de finalizada la formación y no *durante* ésta.
- **Becas de trabajo:** este tipo de contrato se dirige usualmente hacia jóvenes pertenecientes a sectores sociales de bajos ingresos con el objeto de facilitar su vínculo con el medio laboral y que realicen una primera experiencia de trabajo. En este caso el vínculo con el componente formativo se diluye, mientras que se coloca el énfasis en otro de los factores que se han señalado como obstáculo al ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo, cual es la falta de experiencia laboral previa.

Cualquiera de estas tres variantes se caracterizan también por conllevar cierta protección social, por obligar a la extensión de certificados y por establecer la obligatoriedad del registro ante la autoridad competente (la mayor parte de las veces los Ministerios de Trabajo).

La legislación de promoción del empleo juvenil, y más específicamente el contrato de aprendizaje como modalidad más extendida, ha suscitado una serie de debates en torno a sus efectos<sup>1</sup>. Dichos argumentos contrarios y favorables al contrato de aprendizaje se reseñan en la siguiente tabla.

---

1. Los argumentos favorables y contrarios al contrato de aprendizajes han sido extraídos de la sistematización realizada por Héctor-Hugo Barbagelata en "Formación y legislación del trabajo". POLFORM -Cinterfor/OIT. Montevideo, 1996.

<b>Críticas al Contrato de Aprendizaje</b>	<b>Argumentos favorables al Contrato de Aprendizaje</b>
<p><i>Abusos y desviaciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Utilización de aprendices para sustituir a otros trabajadores.</li><li>- Realización de tareas no relacionadas con los contenidos formativos acordados.</li><li>- Toma de aprendices para hacer frente a zafras sin contratar otro personal eventual.</li><li>- Encadenamiento de contratos de aprendizaje que evitan contratos indefinidos.</li></ul>	<p><i>Evolución del aprendizaje y nuevos mecanismos de control</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Los juicios negativos están referidos al aprendizaje tradicional y no toman en cuenta la evolución de las normas y de las prácticas.</li><li>- Existen nuevos instrumentos de control que permiten velar por la correspondencia entre contenidos formativos y tareas desarrolladas durante el aprendizaje.</li><li>- Existen también dispositivos legales que impiden “disfrazar” relaciones laborales permanentes con contratos de aprendizaje.</li></ul>
<p><i>Resultados mediocres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Las empresas que estarían habilitadas para proporcionar una formación adecuada no se interesan por esta modalidad</li><li>- Los jóvenes no se sienten atraídos por esta modalidad</li><li>- Los datos estadísticos sobre inserción de los jóvenes no son alentadores</li></ul>	<p><i>Resultados alentadores:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Prestigio y dinamismo que mantiene el aprendizaje en algunos países (Alemania, Austria, Dinamarca, Luxemburgo) donde la modalidad ha evolucionado y está dotada de flexibilidad y capacidad de adaptación a nuevas situaciones.</li><li>- El continuado descenso en las oportunidades de trabajo afecta a todos los países y justifica la ambigüedad de los datos en cuanto a la efectividad del aprendizaje como vía de acceso a un empleo permanente.</li></ul>
<p><i>Inadecuación del aprendizaje a las necesidades de las empresas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El aprendizaje conduce a una calificación artesanal, cuando lo que se requiere actualmente son “generalistas flexibles, capaces de cubrir una diversidad amplia de puestos y necesidades”</li><li>- No resulta rentable para las empresas invertir en la formación de personas de las cuales no se tienen garantías de permanencia suficiente como para recuperar aquella inversión.</li></ul>	<p><i>El aprendizaje como una etapa de la formación permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El aprendizaje es sólo una etapa de una formación permanente durante toda la vida.</li><li>- Progresos en la superación de la especialización estrecha del aprendizaje tradicional a través de la modularización de los cursos, la combinación con dispositivos de acreditación de la enseñanza anterior, la reducción y racionalización del número de profesiones de aprendizaje y la integración de grupos profesionales más amplios que reservan la especialización para una etapa posterior.</li></ul>
<p><i>Formación para la subordinación ideológica y material del joven trabajador:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- La “pedagogía de la alternancia” consagra en los hechos el rechazo a la formación teórica y la preeminencia de una práctica subordinada a las necesidades inmediatas del trabajo.</li><li>- La formación se subordina a las exigencias de la producción y es, como resultado, mediocre, ya que no permite alcanzar la categoría de trabajador calificado.</li><li>- A través de esta modalidad, lo que se busca es inculcar una determinada concepción moral e ideológica, que vuelva al aprendiz utilizable por las empresas.</li></ul>	<p><i>Una socialización positiva y útil:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Los nuevos modelos de organización del trabajo poseen efectos formativos que hacen de las empresas organismos de formación o calificantes.</li><li>- La formación debe ser cada vez más integrada al mundo productivo y la vida real de las empresas.</li><li>- Es un proceso de “socialización profesional” positivo y útil para los jóvenes que ven aumentadas sus posibilidades de éxito en el mercado de trabajo.</li></ul>

*La posesión de determinadas competencias de diverso nivel tiende a facilitar el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo.*

## **Recordemos que:**

- ◆ Si bien existen disposiciones legales en varios países que promueven la inserción laboral de los jóvenes recurriendo exclusivamente a mecanismos tales como rebajas en los aportes sociales de las empresas, la regla general va en el sentido de integrar este tipo de estímulos a procesos formativos.
- ◆ La legislación laboral que reglamenta estrategias como el contrato de aprendizaje, las becas de trabajo y las pasantías, observan una evolución en el número y la calidad de los controles como forma de evitar diversas desviaciones (discriminación salarial hacia los jóvenes, sustitución de trabajadores adultos, falta de correspondencia entre tareas realizadas y planes de formación, encubrimiento de contratos indefinidos).
- ◆ Los sindicatos pueden desempeñar un papel relevante en dicha evolución positiva de las normas destinadas a la inserción y formación profesional de los jóvenes. Tal es el caso de Uruguay, donde los sindicatos participaron en el proceso de elaboración de la Ley 16.873 incorporando diversos elementos que favorecen el uso adecuado de los diferentes tipos de contrato.
- ◆ Aspectos como el salario que habrán de percibir los aprendices, son fijados en algunos países (como Alemania) a través de la negociación colectiva, lo que lleva a que cumplan también un papel relevante en la representación de los intereses de los jóvenes que participan de los programas de formación dual.
- ◆ Finalmente, la legislación –aunque no sea capaz de generar empleo directamente– resulta un instrumento que permite facilitar el acceso de los jóvenes a las capacidades para desempeñarse en el mercado de trabajo.

## **F. Las condiciones de empleabilidad de los jóvenes**

*La posesión de determinadas competencias de diverso nivel tiende a facilitar el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo.*

En este factor tienen directa influencia tanto el nivel y la calidad de la educación y/o formación profesional que reciban los jóvenes, como las experiencias profesionales y sociales que hayan tenido oportunidad de desarrollar. Ambos aspectos aparecen, además, generalmente asociados al origen socioeconómico de los jóvenes, siendo aquellos procedentes de los hogares pobres los que presentan mayores dificultades para acceder a estas condiciones de empleabilidad.

Entre otras funciones con relación al empleo, la educación cumple una muy importante: nivelar las oportunidades de acceso al empleo, mediante un mayor grado de equidad en el acceso a las propias oportunidades educativas y de formación profesional.

*En este aspecto, la negativa realidad que existe en América Latina sirve como muestra de los efectos regresivos en el empleo provocados por el acceso desigual a la educación y la formación profesional.*

El Panorama Laboral de América Latina y el Caribe de la OIT, señala que, por un lado, durante la última década la desocupación de los jóvenes se duplicó, al pasar del 7,9% en 1990 a 16% en 1999, cifra ésta que es casi el doble de la tasa de desocupación promedio de la región. Esto ocurre a pesar de que, como ya se dijo, los niveles de escolaridad y calificación de los jóvenes han venido aumentando a lo largo de la década.

Sin embargo la desocupación no se distribuye en forma homogénea entre los jóvenes. Resulta especialmente significativo cómo el desempleo afecta de forma diferente a los jóvenes con distinto nivel de calificación.

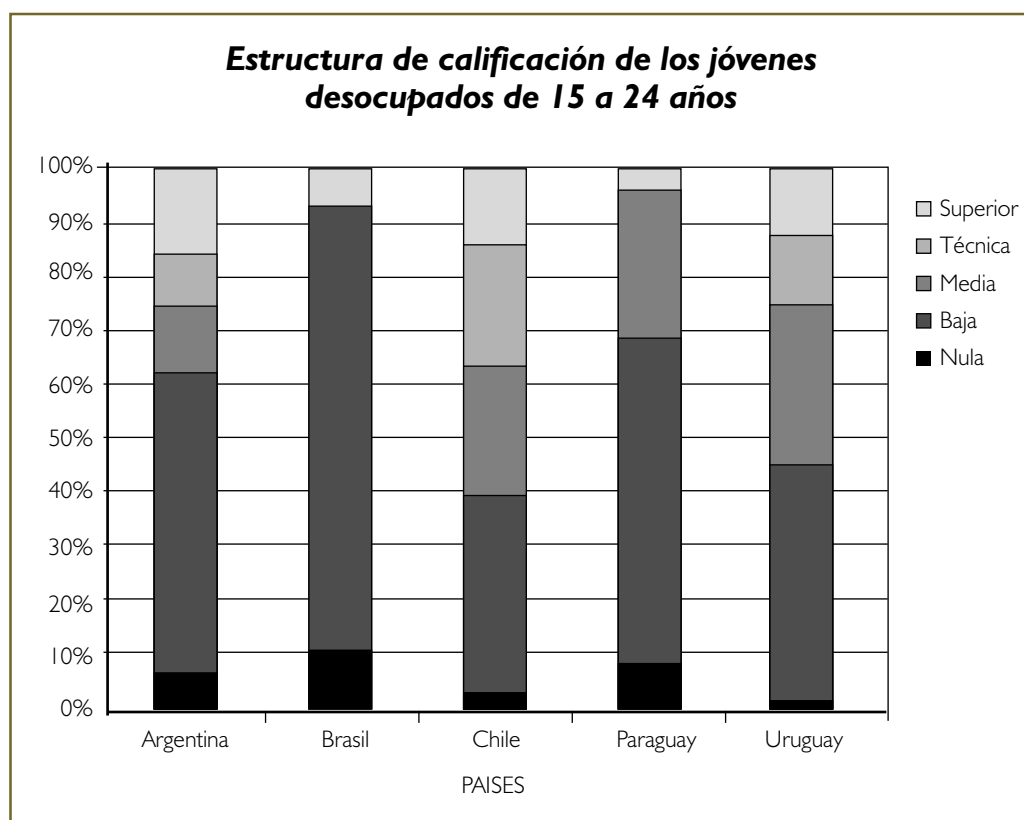
*La negativa realidad que existe en América Latina sirve como muestra de los efectos regresivos en el empleo provocados por el acceso desigual a la educación y la formación profesional.*

# El desafío del empleo juvenil

**A efectos de visualizar lo anterior, corresponde tomar en cuenta los niveles de calificación siguientes:**

- *Calificación Nula:* incluye a las personas analfabetas, las que no han tenido instrucción formal y las que han alcanzado hasta tres años de primaria.
- *Calificación Baja:* incluye las personas con niveles de educación primaria con más de tres años hasta niveles básicos de secundaria (usualmente los primeros tres).
- *Calificación Media:* personas con más de tres años de educación de nivel secundario.
- *Calificación técnica:* incluye, para aquellos países donde la información está disponible, las personas que han encarado una educación en el ámbito técnico profesional, ya sea en instituciones de formación profesional como en otras instituciones oficiales o privadas de educación técnica o profesional.
- *Calificación Superior:* individuos con formación terciaria, sea esta universitaria o no universitaria (magisterio, profesorado u otros).

**En el siguiente gráfico es posible ver cómo la desocupación afecta de forma diferente a los jóvenes con distintos niveles educativos.**



Como puede verse, en tres de los países considerados, los jóvenes con calificación nula o baja concentran la mayoría absoluta de la desocupación: Argentina (61.5%), Brasil (92.9%) y Paraguay (68.5). Chile y Uruguay, si bien no alcanzan igual proporción, igualmente muestran una concentración fuerte de la desocupación en dichos niveles.

Pero la influencia de la educación y la formación en el empleo de los jóvenes no se restringe a una relación puramente lineal de, a menor calificación, mayor desempleo.

*En algunos países llama la atención los niveles relativamente altos de desempleo entre los jóvenes con calificación superior.*

En primer término, es preciso analizar no sólo los niveles de calificación alcanzados, sino también el grado de adecuación de esos mismos niveles con los requerimientos presentes en el mercado de trabajo. Esto puede ser al menos parte de la explicación del alto índice de desempleo que algunos países registran entre los jóvenes con niveles medios de escolaridad.

Por un lado, algunos de estos países, como Chile y Uruguay, poseen una cobertura educativa alta que hace que los niveles de calificación nulos y bajos posean un menor peso en el total de la población y, por tanto, en el desempleo juvenil.

***Pero por otro lado los datos indican que:***

- ◆ **Primero**, aún cuando se mejoran los niveles de cobertura los problemas de adecuación entre los sistemas educativos y el mercado de trabajo pueden igualmente provocar problemas de desempleo.
- ◆ **Segundo**, la calificación para un empleo es una noción más compleja que la sola consideración de los años de estudio y las credenciales educativas: resulta notorio que para muchos jóvenes con niveles de calificación media el principal obstáculo para conseguir empleo radica en la falta de experiencia laboral previa.
- ◆ **Tercero**, y aun más significativo, en contextos de escasa generación de empleo, los jóvenes con menor calificación son los más afectados.

***En algunos países llama la atención los niveles relativamente altos de desempleo entre los jóvenes con calificación superior.***

Esto máxime tomando en cuenta que, en términos tanto relativos como absolutos este es un grupo minoritario dentro del total de la población joven. A este respecto se han ensayado diversas respuestas:

- ◆ Exceso de la oferta de egresados del nivel superior con relación a la estructura productiva de determinado país. Este argumento ha sido utilizado muchas veces como sustento para políticas restrictivas al acceso a los niveles superiores de enseñanza, en especial la universitaria. Se señala así un desbalance entre la disponibilidad de personas con títulos o estudios académicos superiores y la de personas con formación en oficios o con conocimientos más aplicados.
- ◆ Nuevamente, también aparece aquí la crítica a los sistemas educativos, en este caso a las universidades e institutos terciarios, de falta de adecuación de contenidos y metodologías a lo efectivamente demandado en el mercado de trabajo. Esto ha sido recogido por muchas instituciones que han pasado de ofertar exclusivamente carreras académicas largas, a desarrollar un abanico más amplio de carreras de corta duración y con traducción más inmediata a las demandas existentes en el mercado, tales como analistas de sistemas, técnicos en marketing, administración de empresas, asesoría publicitaria, etc.
- ◆ Se ha señalado también como un posible factor causante del desempleo entre estos jóvenes, la existencia de un mayor grado de selectividad en la búsqueda de empleo. La inversión en años, esfuerzos y recursos en una educación superior, sumado al sesgo que por nivel socioeconómico suelen tener quienes acceden a este nivel, generarían determinadas expectativas respecto del tipo y calidad del empleo que se busca. Tanto dichas expectativas como la existencia de soportes económicos familiares estarían, entonces, permitiendo períodos de búsqueda de empleo más dilatados.

*La educación posee influencia no sólo en las posibilidades de obtener un empleo, sino también su calidad.*

***Parte de esta última hipótesis parece tener efectivamente un anclaje en la realidad laboral: la educación posee influencia no sólo en las posibilidades de obtener un empleo, sino también su calidad.***

*Finalmente, los jóvenes con menor nivel de escolaridad están más expuestos a situaciones de precariedad laboral, con jornadas extensas, en empresas de baja productividad, y sin condiciones ambientales apropiadas en sus lugares de trabajo.*

- ◆ En términos de acceso al empleo, a nivel de América Latina y el Caribe, el crecimiento del empleo –aunque insuficiente– está asociado a una mayor escolaridad. Durante la última década, el empleo de los jóvenes con más de 10 años de escolaridad aumentó un 2,5% por año, en tanto que el de aquellos con menos de 6 años de escolaridad se contrajo en -2,9%.
- ◆ En términos de las remuneraciones, y como ya fuera mencionado antes, ellas se encuentran también positivamente relacionadas con el nivel de escolaridad.
- ◆ En términos de la inserción laboral, se constata que existe una profunda brecha educacional entre los jóvenes ocupados en el sector formal y en el sector informal de la economía. En el primero, la mitad de ellos tienen más de 10 años de escolaridad, mientras que en el segundo sólo uno de cada cuatro comparte esa condición.
- ◆ Lo anterior tiene también consecuencias en términos de la cobertura previsional de los jóvenes, ya que ésta varía en relación directa con la formalidad de los empleos: por cada seis jóvenes ocupados en el sector formal, dos están cubiertos, mientras que en el sector informal sólo un joven de cada seis tiene cobertura.

*Finalmente, los jóvenes con menor nivel de escolaridad están más expuestos a situaciones de precariedad laboral, con jornadas extensas, en empresas de baja productividad, y sin condiciones ambientales apropiadas en sus lugares de trabajo.*

## Recordemos que:

- ◆ La posesión de determinadas competencias tiende a facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y su permanencia en éste.
- ◆ Si bien las competencias se adquieren en una multiplicidad de espacios y ambientes, los sistemas de educación y formación cumplen un papel preponderante.
- ◆ En nuestros países, más de la mitad de la desocupación juvenil se concentra aquellos jóvenes que cuentan con niveles nulos o bajos de calificación. Sin embargo, muchos jóvenes con niveles medios de calificación igualmente se ven afectados de forma importante por el desempleo.
- ◆ Los jóvenes con menores niveles de escolaridad y, por tanto, con menos competencias incorporadas se ven más afectados no sólo por el desempleo, sino por situaciones de precariedad laboral y en general, acceden a empleos de escasa calidad.

## G. La ausencia o insuficiencia de canales de información y comunicación entre oferta y demanda de empleo

Si bien diversos estudios aplicados a distintos países muestran que el desempleo generado por esta causa (usualmente denominado como “desempleo friccional”) es una parte menor del desempleo general, lo cierto es que acontecen también situaciones en que una empresa requiere de un trabajador con determinadas competencias y, en algún otro punto, ese trabajador existe. La falta de adecuados mecanismos de información, orientación e intermediación laboral impide o demora el necesario encuentro entre uno y otro, incrementando los tiempos de búsqueda de empleo y con ello el desempleo.

*En la mayoría de los países existen una serie de mecanismos diversos cuya función consiste, justamente, en lograr articular la oferta con la demanda de empleo.*

- ◆ Los denominados **servicios públicos de empleo** se han venido desarrollando desde la concepción tradicional de “bolsas de trabajo”, esto es, una recopilación más o menos sistemática de los puestos para los que se demandan trabajadores, y que es ofrecida a quienes buscan empleo, hasta versiones más complejas.
- ◆ Por norma general, los servicios públicos de empleo **tienden hoy a estar vinculados además de con el mercado de oferta y demanda de empleo, con programas de capacita-**

**ción y formación profesional.** Esto permite desarrollar una función de orientación más amplia y que, eventualmente, puede contribuir a corregir desajustes entre las estructuras de calificaciones. Para los jóvenes, más específicamente, esta articulación entre servicios de empleo y programas de capacitación supone la apertura a un mayor número de posibilidades en “una sola ventanilla”. El estrechamiento de este vínculo ha llevado a que fundamentalmente varias **instituciones de formación profesional** amplíen su gama de servicios, a los de información, orientación y aun colocación.

- ◆ Estos servicios han intentado desarrollar una **actividad prospectiva y de investigación de mercado**. Esto significa que, en lugar de sólo limitarse a ofrecer los empleos anunciados en el servicio voluntariamente por los empleadores a los trabajadores que atinan a acercarse al servicio, analizan las tendencias del mercado de trabajo y se constituyen en potenciales orientadores no sólo de empleadores y trabajadores, sino también de los sistemas de educación y formación profesional.
- ◆ Otras transformaciones tienen que ver con la estructura y ámbito de actuación de estos servicios. Así, de las oficinas centrales nacionales, cada vez más estos servicios tienden a situarse, descentralizadamente, en unidades geográficas menores. En muchos países esta área de la política pública de empleo ha dejado de estar operativamente en los **Ministerios de Trabajo**, para trasladarse hacia los **municipios, departamentos o provincias**.

***Pero el Estado no es el único actor en el campo de la intermediación/articulación entre oferta y demanda de empleo a través de sus servicios especializados.***

- ◆ Actualmente, la búsqueda de personal apropiado para las plazas disponibles en el mercado de empleo, se ha transformado en sí misma en un área de negocio floreciente. Un sinnúmero de **empresas consultoras** se aboca a vender sus servicios tanto a quienes buscan empleo como a quienes procuran personal. En otros casos, **las propias empresas que demandan personal incorporan esta función**, hasta crear departamentos o unidades especializadas en la búsqueda y selección de trabajadores en función de sus necesidades.
- ◆ Existe además en casi todos los países, medios públicos (en el sentido de que son de dominio general) destinados a facilitar este encuentro entre oferta y demanda. Fundamentalmente a través de avisos **clasificados en periódicos**, aunque también a través de otros medios como **la radio** y, más recientemente, **Internet**, diariamente es posible encontrar avisos de trabajo ofertado y demandado, a la vez que son el canal escogido por la mayoría de las empresas de búsqueda y selección de personal para ofrecer sus servicios.
- ◆ Pero resulta una norma general que, aún existiendo mecanismos tanto públicos como privados de información e intermediación del empleo, **la contratación por la vía directa basada en el conocimiento personal** ya sea entre el empleador y el postulante o con referencias personales de éste último, posee un alto grado de incidencia, que en los países del Cono Sur supone la proporción mayor, en el total de contrataciones.

*El Estado no es el único actor en el campo de la intermediación/articulación entre oferta y demanda de empleo a través de sus servicios especializados.*

*Existen varias explicaciones para la importancia que adquieren las vías informales de encuentro entre oferta y demanda de empleo:*

- ◆ **El peso del sector informal dentro de los mercados de trabajo.** Dentro de este sector las formas de “contratación” tienen una fuerte predisposición al particularismo, de modo tal que las incorporaciones se dan por recomendación de otros trabajadores y conocidos del empleador, o por conocimiento directo del empleador con el postulante. Existe sin embargo un “mercado negro” de búsqueda y selección de personal, donde empresas y personas ellas mismas no registradas desarrollan servicios paralelos a los existentes en el sector formal. Dada la alta proporción

de jóvenes que trabajan en el sector informal, las formas particularistas son las más frecuentes para los jóvenes a la hora de encontrar un empleo en este sector.

- ◆ **La escasa cobertura y/o eficiencia de los servicios públicos de empleo.** Aun en los casos de los países en que estos servicios se encuentran más y mejor desarrollados, se estima que ellos no alcanzan a dar cuenta, en el mejor de los casos, de más del 40% de los contratos que tienen lugar. En los países del Cono Sur, los servicios públicos de empleo poseen, comparativamente, un desarrollo incipiente. La percepción de los empleadores de que los trabajadores no utilizan intensivamente estos servicios para buscar empleo, y de los trabajadores de que las empresas mayoritariamente no buscan y seleccionan personal por esta vía, se refuerzan entre sí y retroalimentan la falta de cobertura y legitimidad de tales servicios.
- ◆ **Los factores culturales** que sobre todo en los ámbitos locales poseen incidencia y que tienden a priorizar elementos tales como el conocimiento directo, la confianza personal y el apoyarse en la propia experiencia y en las redes sociales en las que se inscriben las empresas, hacen que las vías particularistas sean las preferidas en muchos casos.

***El alto peso de las modalidades informales de encuentro entre oferta y demanda implica importantes consecuencias a diversos niveles.***

- ◆ Para los jóvenes, el hecho de que para acceder a un empleo sea preciso **poseer algún grado de relacionamiento previo más o menos directo con el potencial empleador**, implica el tener que contar con un cierto “capital social” a efectos de que su búsqueda de empleo tenga éxito. Este capital social consiste en la disponibilidad de vínculos y contactos sociales y profesionales. Al igual que el capital educativo no se distribuye homogéneamente entre los distintos grupos de jóvenes, este capital social también varía en su amplitud y en el tipo de circuitos sociales y laborales que comprende. De modo general, un joven proveniente de un hogar y un barrio pobre, poseerá una capital social más reducido que otro de clase media o alta, pero sobre todo tendrá un capital social *restringido* a ambientes sociales y laborales igualmente pobres. De ahí que este factor se constituya en un elemento que contribuye a perpetuar una distribución desigual de las oportunidades laborales.
- ◆ Pero este tipo de mecanismos **posee también consecuencias para las propias empresas y, de modo más general, para la economía en su conjunto.** La preeminencia del particularismo conlleva un desperdicio de la inversión que la sociedad, las familias y los propios trabajadores realizan a través de la educación y la formación profesional para concretar dicha calificación.

### **Recordemos que:**

- ◆ La ausencia de una adecuada comunicación entre oferta y demanda de empleo incide en el desempleo.
- ◆ Los servicios públicos de empleo han adecuado sus características y funcionamiento, aunque su cobertura y alcance sigue siendo limitados.
- ◆ Las relaciones de tipo informal y particularistas poseen un gran peso en las contrataciones. Esto produce consecuencias negativas para los jóvenes, las empresas y la economía, además de contribuir a reproducir las desigualdades de capital social que existen entre los jóvenes.

## H. El desajuste entre las competencias ofrecidas por el sistema educativo, y las competencias demandadas por el mercado de trabajo

Los índices de alfabetización y escolaridad en América Latina y el Caribe, y en el Cono Sur en particular, muestran que jóvenes de la actualidad poseen una mayor calificación que los del pasado. Esto debiera ser un elemento positivo con relación a la empleabilidad de los jóvenes.

*Sin embargo, existe una significativa proporción de jóvenes que, no obstante teniendo niveles medios y superiores de calificación, igualmente sufren el problema del desempleo.*

Entre las causas de este fenómeno, suele citarse la cuestión de la falta de adecuación entre las competencias adquiridas a través de la educación y las demandadas por el mercado de trabajo, lo que ha llevado a redefinir muchos de los conceptos, esquemas organizativos y metodologías del sistema de educación regular y de formación profesional.

Sin embargo, también es posible argüir en sentido contrario a partir de la existencia de una sobrevaluación de los requisitos de calificación para puestos que, en principio, podrían cubrirse satisfactoriamente con un menor nivel de calificación. Una situación que se produce, justamente, a partir de la escasez general de empleo.

También se sabe actualmente, que la educación y la formación profesional no generan por sí mismas empleo. Ellas son un componente estratégico y fundamental dentro de las políticas activas de empleo pero, en última instancia, la creación de empleo depende de otros factores: políticas públicas de inversión, dimensión del empleo público, tasa de interés, inversión privada, entre otros.

*¿Cuál es, entonces, el papel de la educación y la formación profesional con relación al empleo?*

En primer lugar, tanto la educación como la formación profesional constituyen un componente central dentro del abanico (y la combinación) de políticas tendientes al desarrollo productivo y, por tanto, a la generación de empleo. A modo de ejemplo:

- ◆ La disponibilidad en un determinado país o región de una población bien calificada puede ser uno de los elementos que tomen en cuenta los inversores privados o extranjeros.
- ◆ Los sectores más dinámicos son aquellos que incorporan de manera especial el conocimiento. Ya sea en el área de la producción o de los servicios, se caracterizan por presentar un alto “valor agregado” en términos de conocimiento. También aquí la disponibilidad de personas con una buena base de educación y/o formación profesional resulta indispensable para la expansión de dichos sectores.
- ◆ La inversión privada tiene en cuenta, a la hora de escoger lugares para colocar sus activos, una serie de elementos en consideración. De entre ellos hay varios que requieren de una buena base de educación y formación: servicios tecnológicos, servicios en general (gastronómicos, hotelería, transporte, apoyos logísticos e informativos de diverso tipo, entre otros).
- ◆ Como queda de manifiesto en las tendencias actuales en la región, la generación de empleo asalariado, dentro del sector formal, resulta cada vez menos significativa en el volumen general de empleo generado. La apuesta a otras formas de empleo tales como los pequeños y medianos emprendimientos productivos o de servicios y el empleo por cuenta propia, requieren de apoyo formativo específico para que logren sobrevivir.

*Como puede visualizarse a través de los anteriores ejemplos, la educación y la formación profesional tienen un papel importante en las políticas de generación de empleo, aunque para que ello sea así, ellas han de estar siempre insertas y articuladas con otro conjunto de acciones y líneas de política.*

*Sin embargo, existe una significativa proporción de jóvenes que, no obstante tener niveles medios y superiores de calificación, igualmente sufren el problema del desempleo.*

## Recordemos que:

- ◆ La falta de correspondencia entre las competencias ofrecidas fundamentalmente por el sistema educativo y las demandas por el mercado de trabajo, es una causa posible de desempleo.
- ◆ La educación por sí misma no genera empleo, aunque es un componente imprescindible de las políticas de desarrollo productivo, tecnológicas y de promoción del empleo.
- ◆ Para ello, tanto la educación general como la formación profesional han de estar actualizadas, previendo los requerimientos del sector productivo.

## 1.4. Las Políticas de Empleo Juvenil

### Políticas pasivas y activas de mercado de trabajo

Durante el período de vigencia del modelo de crecimiento económico “hacia adentro”, de aumento de la producción industrial nacional, basada en la estrategia de sustitución de importaciones, se supuso, y en buena medida se vio confirmado en la práctica, que el empleo crecería simultáneamente con la producción.

Como vimos antes, este contexto llevó a la adopción de políticas de mercado de trabajo que se encontraban (y en algunos casos aún se encuentran) destinadas a subsanar los efectos sociales del desempleo.

*Actualmente se denominan como “pasivas” o “reactivas” a algunas de las políticas típicas de este período (seguros de desempleo y programas de empleo de emergencia).*

La instalación del problema del desempleo como un fenómeno estructural y permanente, que afectaba a grandes contingentes de trabajadores reclamaba la aparición de otro tipo de medidas.

*Más recientemente, ha comenzado a difundirse entre estos países –de forma análoga a otras regiones del mundo- una nueva generación de políticas de empleo, denominadas como “políticas activas de empleo” o “políticas activas de mercado de trabajo”.*

### Características principales de las políticas activas de mercado de trabajo

Las políticas activas de mercado de trabajo admiten una gran cantidad de variantes, según el contexto geográfico en que se apliquen (las hay de nivel nacional, sectorial o local), o al grupo social a que estén destinadas: trabajadores cesantes, jóvenes desempleados, buscadores de trabajo por primera vez, apoyo a micro y pequeñas empresas, mujeres jefas de hogar, trabajadores rurales, entre otros.

Si se intentase trazar un denominador común a todas ellas, éste sería su tendencia a combinar y focalizar diversos instrumentos de política social y económica, y su preocupación por atender a las diversas dimensiones del problema del empleo.

*Entre los componentes que es dable encontrar dentro de la nueva generación de políticas activas de empleo tendríamos:*

- ◆ Asistencia económica a trabajadores que buscan calificarse o recalificarse, tales como becas de capacitación.
- ◆ Apoyo a la inserción laboral, ya sea mediante el desarrollo de servicios de información e intermediación laboral, o mediante la negociación con las empresas de períodos de pasantía bajo la figura legal de “contratos de aprendizaje”.

- ◆ Asistencia financiera, fundamentalmente créditos, a unidades productivas y de servicios, o bien de exoneración de impuestos contra actividades de capacitación y desarrollo de personal.
- ◆ Mecanismos de asistencia técnica y consultoría a unidades productivas en aspectos tales como: planificación, administración contable, administración y desarrollo de recursos humanos, desarrollo y transferencia tecnológica, comercialización, marketing, desarrollo de alianzas estratégicas, etc.
- ◆ Dispositivos de estímulo a la oferta de capacitación y formación profesional, fundamentalmente a través de la licitación de la ejecución de los programas públicos.

## Las políticas activas de mercado de trabajo dirigidas a los jóvenes

En este marco es posible ubicar las actuales políticas de empleo juvenil. Tracemos ahora algunas de sus características principales<sup>2</sup>.

- ◆ En su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y capacitación dirigidas a los jóvenes comparten las bases doctrinarias del nuevo modelo económico: preparar a las personas para su inserción en el mercado de trabajo antes que protegerlas de sus fluctuaciones.
- ◆ Se trata de instrumentos de política diseñados específicamente para la población juvenil o sectores de ésta, dentro de lo que se conoce como políticas sociales “focalizadas”.
- ◆ En sus versiones más innovadoras, buscan una combinación de recursos públicos y privados que permitan trabajar simultáneamente sobre la oferta laboral y sobre la demanda de empleo.
- ◆ Las nuevas políticas representan un cambio en el papel del Estado: éste adopta un papel subsidiario, abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola en oferentes privados y eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control.
- ◆ También resulta delegada la cuestión acerca de la pertinencia de las diversas acciones, que resulta generalmente orientada por las denominadas “señales de mercado”.

## Elementos para un balance crítico desde los sindicatos a las políticas de capacitación y empleo juvenil

### ○ **La ideología pura del mercado**

El consenso ideológico propio de los años ochenta en materia económica, que defendió el protagonismo casi exclusivo del mercado y argumentó a favor de una postura prescindente de Estado y sociedad ante los déficit en materia de empleo, ha sido desde un principio objeto de críticas desde el campo sindical.

Hoy existe, sin embargo, un margen mayor de actuación y propuesta, así como de respaldo político, que con respecto a aquella década. La mayor parte de los documentos de las agencias multilaterales defienden en la actualidad la participación tanto del Estado como de los interlocutores sociales en proyectos de inversión en capital humano. Es también aceptada la necesidad de un involucramiento activo de estas instituciones y organizaciones en proteger a sectores de alta vulnerabilidad (entre los cuales se encuentran los jóvenes) y en paliar los altos costos que los procesos de reestructuración productiva han generado.

### ○ **La escasez fiscal**

Más allá de la pérdida de sustento que puedan haber sufrido los anteriores dogmas, las realidades fiscales de los países del Cono Sur dejan un muy escaso margen de maniobra a la hora de

2. Un análisis detallado de este tipo de políticas puede verse en: Ramírez G. Jaime. “Los Programas de capacitación laboral del modelo “Chile Joven” en América Latina. Una agenda para el seguimiento”. Publicado en “Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables”. Serie Herramientas para la transformación “. Cinterfor/OIT – Red Interamericana de Educación y Trabajo. Montevideo, 1998.

adjudicar recursos. En tales contextos las poblaciones con bajo capital político (jóvenes pobres, en muchos casos aún no habilitados para votar) no se constituyen en una población objetivo de los magros recursos fiscales. Esto genera una paradoja: mientras se reconoce que los jóvenes constituyen un recurso estratégico para el desarrollo, por su escaso peso político la inversión en ellos dista de dicho reconocimiento.

## ○ **Efectos modestos**

La experiencia de otros países –en especial los Estados Unidos– y los ejercicios de evaluación realizados en nuestros países, parecen indicar que si bien los programas de capacitación y empleo poseen en muchos casos un alcance significativo, la magnitud de sus efectos es extremadamente modesta en términos de empleo, estabilidad laboral e incrementos salariales.

Esta última cuestión es, sin duda, lo suficientemente relevante como para justificar una mayor profundización de por qué estos programas presentan efectos modestos y definir líneas de acción sindical que contribuyan a su revisión y perfeccionamiento.

- **Pequeños programas, pequeños efectos:** Los programas que estamos considerando son, por norma general, de corta duración, limitados en el rango de servicios ofrecidos y con presupuestos ajustados. En el caso de los jóvenes pobres o cercanos a la pobreza, que han sido muchas veces expulsados o se han alejado de las instituciones educativas o de formación tradicional, y que carecen de toda experiencia laboral, la distancia entre tamaño del programa y tamaño de las desventajas acumuladas torna los efectos invisibles.
- **¿Empleo o empleabilidad?:** Otro argumento con relación a los efectos modestos de este tipo de programas señala que ellos son en realidad programas de colocación antes que de calificación. En esta versión, los programas permiten un incremento modesto en el empleo de los participantes, pero sus logros son notoriamente menores en materia de estabilidad laboral y mejoras salariales. Sin embargo, más allá de lo justo de este tipo de críticas, debe anotarse que en contextos de mercados que sólo incorporan trabajadores en puestos de baja calificación y alta inestabilidad, la posibilidad de ofrecer al menos colocación en un empleo puede permitir a estos jóvenes escapar de los círculos viciosos de informalidad, desempleo y, eventualmente, marginalidad. Pero lo que coloca encima de la mesa este tipo de críticas, es que la eficacia –al menos relativa– en el logro de los objetivos de este tipo de programas, presupone la disponibilidad de plazas laborales.
- **Baja calidad de la capacitación laboral:** En los casos en que los programas se orientan efectivamente a la calificación y capacitación de los jóvenes, carecen a veces de la calidad necesaria para proveer a los jóvenes de saberes y capacidades de aprendizaje y adaptación adecuados para escapar a las formas de empleo más precarias y peor pagas. Este mismo problema parece repetirse de forma insistente en la capacitación para el liderazgo microempresarial, lo que ayuda a entender las altas tasas de mortalidad de este tipo de emprendimientos.
- **Falta de una pedagogía adecuada:** En algunos casos en que los programas en cuestión se orientan a la calificación efectiva y cuentan además con recursos de cuantía considerable para que potencialmente garanticen efectos importantes, las opciones pedagógicas pueden inhibir la realización de dicho potencial.
- **Interferencia y clientelismo político:** Algunos programas acotados presentan efectos interesantes considerados individualmente, pero efectos nulos al considerar las tasas de desempleo, subempleo e informalidad de la población objetivo. En tales casos, frecuentemente estamos en presencia de programas que redefinieron su población objetivo, lo cual muchas veces responde a criterios políticos antes que técnicos.

# El desafío del empleo juvenil

- **Baja exposición a la experiencia laboral:** De la misma forma que los programas que sólo se ocupan de “colocar” al joven no son todo lo efectivos que pudieran ser, aquellos que se limitan a la capacitación en “laboratorios” sin exponer a los jóvenes a experiencias laborales concretas (pasantías, becas, acuerdo con empresas, etc.) sufren en su efectividad. En este sentido, buena parte de los programas que se vienen implementando en América Latina muestran un avance, en la medida que explícitamente incorporan la experiencia laboral como parte integral de los programas de capacitación.
- **Capacitación “de una vez” versus cadenas formativas:** Por lo general, la estrategia de los programas de capacitación laboral apunta a una rápida inserción laboral de los beneficiarios. Dadas las carencias en materia de habilidades básicas que mayoritariamente presenta la población juvenil a que estos programas se dirige, y lo acotado de la capacitación ofrecida en el marco de dichos programas, la inserción se da en empleos de bajo requerimiento de calificaciones. Aun cuando este resultado sea obtenido, se imponen exigencias en términos de pensar el “después” desde los ámbitos responsables de la formulación de políticas de empleo y capacitación laboral. Así, la articulación de los programas de capacitación laboral con escalones formativos posteriores se convierte en un requerimiento básico en el horizonte de incidir ciertamente sobre la empleabilidad de los jóvenes.

## Recordemos que:

- ◆ En el pasado, las llamadas políticas “pasivas” de empleo, estaban dirigidas a paliar los efectos inmediatos del desempleo, problema entonces coyuntural y ligado a las crisis cíclicas de la economía.
- ◆ Actualmente surge una nueva generación de políticas denominadas “activas”. Ellas responden al problema del desempleo como algo estructural y permanente.
- ◆ Las políticas activas de mercado de trabajo reconocen una gran variedad de formas, pero poseen la característica común de combinar diferentes tipos de medidas, y de orientarse a una acción más sobre las causas del desempleo.
- ◆ En ese marco, han surgido en la región políticas de empleo específicamente dirigidas a los jóvenes.
- ◆ La cobertura y eficacia de su impacto, el tipo de objetivos que persiguen y sus limitaciones para dar cuenta de la generalidad y complejidad del empleo juvenil, han motivado diversos balances y adecuaciones.

## Dinámica grupal

### **Metodología de trabajo:**

**Tiempo Total:** entre 5 y 6 horas

*El objetivo de esta dinámica es que participantes analicen las alternativas de acción para el sindicato en torno al empleo juvenil, identifiquen fortalezas y debilidades de su organización para acometer tales acciones y prevean posibles formas de superar dichas debilidades.*

1. El facilitador organiza los equipos de trabajo, que, en la medida de lo posible, han de integrarse bajo criterios de heterogeneidad y explica la dinámica. (Tiempo: 15 minutos).

# El desafío del empleo juvenil

2. Después de contestar y discutir las preguntas propuestas en la página siguiente, *durante 2 horas*, se centra la situación actual del empleo de los jóvenes en el país.
3. Es conveniente que cada equipo ordene los resultados de la discusión, de manera que elabore un documento breve que contenga: cuál es la situación de los jóvenes hoy, qué categorías son las más vulnerables y requieren tratamientos especiales; cuál puede ser el rol de sindicato, qué fortalezas y qué debilidades tiene para un trabajo efectivo con esta población. (*Tiempo: 1 hora y 30 minutos*).
4. Posteriormente, una sesión plenaria recoge los productos trabajados y, mediante la ayuda de tarjetas apoyadas sobre la pared, se organizan los contenidos en forma coherente, de lo general a lo particular. El facilitador debería estar familiarizado en trabajos con equipos. Luego de la presentación de cada equipo, se unifica la información, realizando con las tarjetas, la síntesis de los trabajos realizados (*Tiempo: 1 hora 30 minutos*).
5. Es posible que se designe un representante de cada equipo para la elaboración de un documento que recoja las reflexiones, sugerencias y estrategias trabajadas en este módulo. El mismo, comportará el primer documento producto del taller, que se irá reelaborando y enriqueciendo a lo largo del curso.

## Algunas cuestiones para debatir

- ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los sindicatos a la hora de definir propuestas y medidas en la lucha contra el desempleo juvenil?
- ¿Qué condiciones mínimas sería necesario establecer para sortear esas dificultades?
- ¿Qué aspectos unen a los jóvenes más allá de sus diferencias?
- ¿Qué grupos es posible identificar dentro de los jóvenes como especiales en cuanto a sus características y su problemática?
- El sindicato: ¿Tiene una política o estrategia dirigida a los jóvenes genéricamente considerados? ¿Tiene estrategias diferenciadas según el tipo de jóvenes a quienes desea llegar?
- ¿Cómo debería ser la estrategia sindical en materia de juventud: (a) sobre todo referida al campo de la educación y la formación; (b) sobre todo referida al campo del trabajo y el empleo; (c) al tránsito entre la educación/formación y el mercado de trabajo.
- ¿Qué otros aspectos debería considerar esta estrategia sindical?
- De acuerdo a la realidad de nuestro país, intentemos jerarquizar por orden de importancia los factores que inciden en el (des)empleo juvenil.
- ¿Cuáles de estos factores constituyen áreas donde los sindicatos pueden incidir y cuáles son aspectos de contexto a considerar pero no modificables?
- ¿En cuáles de los anteriores factores los sindicatos de nuestro país han desarrollado iniciativas (acciones, propuestas, reivindicaciones, etc.)?
- ¿Cuáles de estos temas han estado ausentes en la estrategia sindical y cómo podrían incorporarse?

## Lecturas recomendadas

---

- Barbagelata, Héctor-Hugo. *Formación y legislación del trabajo*. Herramientas para la transformación N° 3. Cinterfor/OIT- POLFORM. Montevideo, 1996.
  - Cinterfor/OIT- Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. *Juventud, Educación y Empleo*. Herramientas para la Transformación N° 8. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1998.
  - Cinterfor/OIT. *Formación para el Trabajo Decente*. Montevideo, 2001.
  - Cinterfor/OIT. *Formación trabajo y conocimiento: la experiencia en América Latina y el Caribe*. Papeles de la Oficina Técnica N° 7. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1999.
  - Cinterfor/OIT. *Jóvenes: formación y empleabilidad*. Boletín Cinterfor/OIT N° 139-140. Cinterfor/OIT. Montevideo, 1998.
  - Conte-Grand, Alfredo H. *Seguros de Desempleo, Formación Profesional y Servicios de Empleo: sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*. Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile, 1997.
  - Díez de Medina, Rafael. *Jóvenes y empleo en los noventa*. Herramientas para la Transformación N° 14. Cinterfor/OIT. Montevideo, 2001.
  - Gallart, María Antonia (Coord.). *Formación, Pobreza y Exclusión*. Herramientas para la Transformación N° 12. Cinterfor/OIT – Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Montevideo, 2000.
  - Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia (Coord). *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Herramientas para la Transformación N° 6. Cinterfor/OIT – Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Montevideo, 1998.
  - OIT- Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral 2000*. Lima, 2000.
  - Rica, Sergio. *Introducción a los servicios del empleo. Manual de Educación Obrera*. OIT. Ginebra, 2000.
-