

5. Programas de empleo juvenil Encuentro sobre mejores prácticas en proyectos con jóvenes del Cono Sur

*María de los Ángeles Fortuny**

I. Consideraciones generales

A menudo, la gente joven²¹ encuentra dificultades para acceder a un empleo productivo, y el desempleo juvenil es crónico en muchos países. Con pocas excepciones, la tasa de desempleo de los jóvenes es más alta que la de los adultos. Se estima que hay más de mil millones de jóvenes en todo el mundo. De esa cifra, 600 millones participan en el mercado de trabajo. Más de 1 de cada 10 de estos jóvenes económicamente activos está desempleado. Esto quiere decir que en el mundo hay al menos 60 millones de jóvenes desempleados y otros millones de jóvenes tienen acceso solo a empleos ocasionales y de baja calidad.

Como dijimos recién, la tasa de desempleo de los jóvenes es, en general, más alta que la de los adultos. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE,) la tasa de desempleo juvenil era en 1997 de un 13.4% frente a 5.9% para los adultos. En los países en desarrollo esta diferencia es aún más notable, y en muchos de ellos el desempleo juvenil ha aumentado

* Experta, OIT, Ginebra

21 De acuerdo con la definición estándar de las Naciones Unidas, también utilizada por la OIT, los jóvenes comprenden el grupo de edad entre 15 y 24 años. Sin embargo, en la práctica, la definición de juventud varía ampliamente en los distintos países, dependiendo de factores culturales e institucionales.

significativamente. Al mismo tiempo, durante los últimos 20 años ha aumentado el número de jóvenes que entran en el mercado de trabajo. Se estima que en los países en desarrollo se necesitaría crear cien millones de nuevos empleos en los próximos 20 años para poder ofrecer empleo a este número creciente de jóvenes.

En los cuadros 1 y 2 se muestran las tasas de desempleo total y de desempleo juvenil registradas entre 1990 y 1998 en los cuatro países del Cono Sur que intervinieron en el encuentro. Tal como se observa, las mayores tasas de desempleo se traducen inmediatamente en un nivel más alto de desempleo juvenil que en Argentina, por ejemplo, llegó a 30% en 1995.

Cuadro 1
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO, 1990-1998

País/Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	7.5	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.3	17.3	14.9
Chile	7.4	7.1	6.2	6.4	7.8	6.6	5.4	5.3	7.2
Paraguay	6.6	5.1	5.3	5.1	4.1	5.5	9.2	6.4	...
Uruguay	9.2	8.9	9.0	8.4	9.2	10.8	12.4	11.6	10.2

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Políticas de empleo e institucionalidad laboral: la Unión Europea y el Mercosur*, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1999.

Cuadro 2
TASA DE DESEMPLEO JUVENIL 1990-98

País/Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina (15-24)	15.2	12.3	13.0	...	21.2	30.1	29.9	20.7	20.4
Chile (15-19)									
(20-24)	15.9	13.7	12.6	13.0	16.8	15.8	15.0	19.9	20.8
	12.0	12.4	10.3	10.2	11.9	10.1	12.2	13.6	15.1
Paraguay (15-19)									
(20-24)	18.4	9.0	14.1	9.8	12.3	10.8	29.1	13.7	...
	14.1	9.5	7.3	8.8	5.5	7.8	12.6	12.7	...
Uruguay (15-24)	22.6	25.0	24.4	23.3	25.5	25.5	28.0	27.2	25.1

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Políticas de empleo e institucionalidad laboral: la Unión Europea y el Mercosur*, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1999.

No todos los jóvenes sufren de manera similar los problemas del desempleo. Las tasas correspondientes pueden ser extremadamente elevadas entre los jóvenes discapacitados, los jóvenes procedentes de minorías étnicas, aquellos con bajos niveles de educación, y otros en parecidas condiciones desventajosas.

El problema del desempleo es especialmente serio entre las mujeres jóvenes. En la mayoría de los países, especialmente en los países en desarrollo, las tasas de desempleo de éstas son más elevadas que las de los hombres. Sin embargo, la tasa de desempleo incluso subestima el problema de empleo que sufren las mujeres jóvenes, y es posible que las comparaciones con las correspondientes tasas de los hombres no reflejen toda la realidad. Por ejemplo, en tiempos de baja creación de empleo, las mujeres suelen salir de la fuerza de trabajo con más facilidad que los hombres, en vez de declararse desempleadas. Por otra parte, las mujeres suelen también aceptar con más facilidad trabajos a tiempo parcial cuando escasea el trabajo a tiempo completo.

El desempleo juvenil tiene importantes implicaciones en el mercado de trabajo y en la sociedad en general. Resulta en la pérdida del aporte a la actividad y al crecimiento económicos de uno de los elementos más productivos de la sociedad. Contribuye a la exclusión económica y a la pobreza y aumenta las posibilidades de desempleo en el futuro. Las barreras al empleo pueden obstruir el paso de la adolescencia a la madurez, lo cual implica en muchos casos la imposibilidad de establecer un hogar y formar una familia. Hay también cierta conexión entre el desempleo de los jóvenes y diversos y graves problemas sociales, como el crimen, las drogas y el vandalismo. La vigencia de altos niveles de desempleo juvenil puede también redundar en una alienación de la sociedad y de los procesos políticos democráticos, lo cual puede dar lugar a su vez a conflictos sociales en muchos países. Diversas amenazas contra la paz social y el bienestar individual han sido relacionadas en parte con las presiones del desempleo en un importante segmento de la población joven.

II. Programas de empleo juvenil presentados en el encuentro

Durante el encuentro se presentaron cinco programas sobre promoción del empleo juvenil. Dos de ellos, el *Programa de promoción apícola* (Argentina) y el programa sobre técnicas de gestión para la producción de miel de abejas en la comuna de Lampa Centro (Chile), están orientados a la inserción laboral (por medio de un proyecto apícola) de jóvenes rurales. El Programa sobre técnicas de gestión está orientado concretamente a jóvenes pobres vulnerables.

Los otros tres programas están enfocados en el sector urbano. El *Programa Trabajando Para la Libertad* (Argentina) está orientado a mujeres jóvenes encarceladas y sus objetivos son entre otros, la promoción de la autoestima, la capacitación y la inserción social de tales mujeres. El programa Encuentros de juventud "Abriendo Caminos" y el programa Juventud y participación económica, ambos de Paraguay, tienen como objetivo el desarrollo de microempresas por parte de jóvenes de entre 16 y 29 años. Finalmente, el programa Educación social y ciudadanía (Uruguay) promueve la inserción laboral por la vía de capacitar a jóvenes marginales del área urbana de Montevideo.

III. Comentarios y recomendaciones sobre los proyectos

En general, los cinco proyectos presentan experiencias muy interesantes sobre programas realizados por jóvenes y destinados a ellos. Todos han arrojado buenos resultados en lo tocante a promover el empleo juvenil e integrar socialmente a jóvenes desfavorecidos.

A continuación expondremos una serie de comentarios y recomendaciones basados en el análisis de estos programas.

El rol de los interlocutores sociales

La intervención de los interlocutores sociales, así como el de las ONG y de la comunidad en general en la elaboración y ejecución de programas de empleo para los jóvenes, es clave para su éxito. Sin embargo, en ninguno de los cinco programas se mencionó el rol de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Es imperativa la participación plena de los interlocutores sociales en lo concerniente a determinar las condiciones de trabajo apropiadas y los niveles de remuneración para los jóvenes. Varias investigaciones han mostrado que la eficacia de las políticas de empleo para los jóvenes se ve reforzada cuando los interlocutores sociales participan en su diseño y ejecución.²²

La participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores ayuda a identificar las formas más apropiadas de formación. Tales

22 Por ejemplo, véase el trabajo de Green, Machin y Wilkinson. (1996), donde se muestra que la existencia de un sindicato en el lugar de trabajo aumenta la probabilidad de que los trabajadores reciban formación. En OCDE (1996) también se hace hincapié en la importante función que desempeña la participación tripartita en la elaboración y ejecución de políticas activas en el mercado de trabajo.

organizaciones pueden promover relaciones exitosas entre la escuela y la industria. También pueden garantizar una mayor calidad en la formación y contribuir a la vez a su financiamiento. La participación de los interlocutores sociales significa que estas organizaciones toman parte en el conjunto del proceso y por lo tanto están dedicadas de lleno a conseguir su éxito. Un ejemplo pertinente es la fuerte representación de los interlocutores sociales en todos los niveles de ejecución y administración del exitoso sistema dual alemán. Alemania es uno de los pocos países que ha conseguido que el nivel de desempleo de los jóvenes sea inferior al de los adultos.

Es importante también que se desarrollen alianzas entre los gobiernos y las ONG, entre el sector público y privado y con la comunidad en general. Para ello deben concretarse acuerdos institucionales que fomenten esa colaboración, y debe mejorar la coordinación entre el mercado laboral, la educación y la formación. Es importante identificar el potencial que tienen los diferentes actores. Por ejemplo, la orientación profesional no debería ser tratada solo por los servicios nacionales de empleo. El sector privado puede contribuir enormemente en esta tarea asesorando a los jóvenes sobre las oportunidades que ofrece el mercado laboral y sugiriendo el tipo de calificaciones que deben adquirir durante sus estudios para mejorar su empleabilidad. Si los servicios nacionales de empleo trabajaran más con el sector privado, mejorarían la calidad y variedad de sus servicios. Ésta es un área donde hay gran potencial de colaboración entre el sector público y el privado.

Programas con objetivos específicos

Los programas de empleo juvenil tendrán más éxito en cuanto a promover oportunidades de empleo una vez finalizado el programa, si tienen objetivos bien definidos y están enfocados a grupos específicos. Como sabemos, el desempleo no afecta por igual a todos los jóvenes. Es crucial diseñar programas que tengan en cuenta las necesidades específicas de los participantes. Los programas deben estar dirigidos a los jóvenes más necesitados de ayuda, para evitar así los peligros de la exclusión social.

Algunos programas caen en la tentación de concentrarse en los participantes más capaces. Esto se debe a que si se utiliza como indicador de éxito las tasas de empleo alcanzadas después del programa, estos grupos tienen más posibilidades de demostrar las bondades del programa. Sin embargo, la mejora en las perspectivas laborales de grupos específicos ofrecería un indicador de eficacia mucho más válido. Los programas de evaluación deberían tener en cuenta lo que había pasado en ausencia del programa.

Cuatro de los proyectos presentados están claramente orientados hacia grupos específicos. Los programas de promoción apícola y de técnicas de gestión para la producción de miel, tienen como población objetivo a jóvenes pobres de áreas rurales: *Trabajando para la libertad* está enfocado a mujeres jóvenes en prisión, y *Educación social y ciudadanía* apunta a jóvenes en riesgo del sector urbano. Sin embargo, el programa *Encuentros de juventud "Abriendo Caminos"* tiene como objetivo promover el desarrollo laboral de los jóvenes emprendedores, pero no especifica a qué segmento de la población juvenil va destinado el proyecto ni el criterio de selección de los potenciales jóvenes emprendedores.

Seguimiento y evaluación de los programas

El seguimiento y la evaluación son requisitos fundamentales para la eficacia de las políticas y programas de empleo juvenil. Mientras estas prácticas son bastante comunes en los países industrializados, no se les ha prestado suficiente atención en las economías en desarrollo, a causa principalmente de la falta de recursos económicos.

El seguimiento sirve para asegurar que los programas se ejecutan tal y como se habían planeado. Es decir, que se consigan las metas preestablecidas por ejemplo, si el programa alcanza el número requerido de personas y si tales personas pertenecen al grupo objetivo. La evaluación debe explicar el éxito o el fracaso del programa y sirve para perfeccionar los programas e identificar dónde y por qué tienen éxito o fracasan. La evaluación debe responder a cuestiones tales como los niveles de empleo y de salarios una vez terminado el programa y la sustentabilidad a largo plazo de tales empleos.

Algunos de los programas presentaron evaluaciones de sus resultados. El seguimiento del *programa de promoción apícola* se realiza en forma práctica en los colmenares. Sin embargo, esto no representa una evaluación completa del programa.

El proyecto *Encuentros de juventud* menciona como logro el número de jóvenes formados y el número de jóvenes que participaron en el proyecto. Estos parámetros tampoco son suficientes para determinar el éxito o el fracaso del programa. También deberían tomarse en cuenta otros factores, por ejemplo, cuántos de estos jóvenes formados encuentran empleo sostenible y de calidad aceptable.

El proyecto sobre *Técnicas de gestión para la producción de miel de abejas* menciona el logro de dos objetivos muy importantes: en primer lugar, ha

insertado en el sistema económico a un grupo de jóvenes en riesgo social; en segundo lugar, ha generado un conjunto de actitudes y valores necesarios en el mercado de trabajo. Sería interesante que el proyecto cuantificara el logro del primer objetivo. Sin embargo, tal y como se ha mencionado anteriormente, uno de los principales obstáculos para efectuar evaluaciones exhaustivas es su financiamiento, ya que suelen ser costosas.

El proyecto sobre *Educación social y ciudadanía* no menciona ningún tipo de evaluación o seguimiento, el programa y el proyecto *Trabajando para la libertad* usa un manual otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo para efectuar su evaluación.

Un enfoque integrado

Las políticas y programas de creación de empleo para los jóvenes pueden ser más eficaces si se integran con otras políticas, como las políticas de educación. Los jóvenes se benefician especialmente de las iniciativas que ofrecen una amplia gama de servicios y no solamente formación para el trabajo. Los programas de empleo para jóvenes deben ir más allá que ofrecer formación para un trabajo determinado. Es importante dar una formación amplia a los jóvenes y ofrecer calificaciones que puedan utilizar en diversas ocupaciones.

En resumen, los proyectos en materia de desempleo y de integración de los jóvenes deben apostar por acciones que mejoren la empleabilidad de este grupo, mediante programas de educación y formación profesional formales e informales que interactúen de manera complementaria entre sí y que aborden el desempleo juvenil desde una perspectiva multidimensional.

El proyecto Educación social y ciudadanía es un ejemplo de programa que presenta un enfoque integrado. En efecto, ofrece 13 talleres ocupacionales y a esta formación más específica para el trabajo se agregan otras actividades socioeducativas tales como talleres de teatro, talleres literarios, enseñanza de derechos y deberes de los ciudadanos, práctica de la lectura y la escritura, cursos sobre el uso indebido de drogas y otras.

Asesoramiento y orientación sobre el mercado de trabajo

Es importante que los programas de empleo juvenil incluyan asesoramiento y orientación preliminar sobre el mercado de trabajo. Esta práctica es cada vez más frecuente en los países industrializados. Cada vez se argumenta más frecuentemente, que las medidas orientadas a ayudar y

asesorar sobre el mercado de trabajo y la búsqueda de empleo son tan eficaces como las medidas de formación y creación de empleo (OECD, 1993).

El proyecto Trabajando para la libertad ofrece un ejemplo de esta práctica, ya que incluye talleres de reflexión y orientación sociolaboral que otorgan apoyo psicológico, contención humana e información sobre el mercado laboral actual.

Programas de autoempleo: acceso al financiamiento y orientación sobre su uso

El no acceso al crédito suele ser el principal obstáculo que encuentra la gente joven a la hora de establecer su propio negocio. Sin embargo, la financiación por sí sola no es suficiente. Los programas de autoempleo deben incluir servicios de asesoramiento financiero. Esto es crucial para asegurar el éxito futuro y la sustentabilidad de las microempresas. Los programas sobre microempresas presentados durante el encuentro no especificaron de forma clara la función del asesoramiento en torno al crédito.

También sería interesante que los programas ofrecieran cursos sobre orientación al ahorro y sobre los esquemas de ahorro disponibles, ya que el ahorro es la clave para que los jóvenes sean autosostenibles.

Sostenibilidad de los empleos creados

La formación para el empleo debe estar en concordancia con la existencia de oportunidades laborales en el mercado. Es crucial que se promocionen programas que tengan potencial para generar trabajos de calidad y que sean sostenibles a largo plazo.

El *programa de promoción apícola* menciona que es autosostenible, ya que opera con fondos propios generados por el mismo programa. Sin embargo, sería importante ver si los trabajos per se son sostenibles. Es decir, si el mercado de la miel en Argentina es suficientemente amplio como para sostener tales ocupaciones en el largo plazo. El programa *Trabajando para la libertad* es parecido al anterior en este aspecto. Debería analizarse si el mercado de la imprenta está en auge en Argentina y si puede continuar generando empleo.

En esta línea, sería interesante estudiar si algunos de estos programas específicos podrían aplicarse a nivel nacional. Es decir, si el mercado de la imprenta o el mercado de la miel son suficientemente importantes en Argentina para poner en práctica estos programas en mayor escala.

Conclusiones

El problema del desempleo de los jóvenes es serio y complejo. Dados los altos costos del desempleo juvenil, deben tomarse medidas para abrir caminos efectivos al empleo productivo. Estos cinco programas, enfocados a combatir el desempleo juvenil en el Cono Sur de América Latina, representan ejemplos de tales medidas.


Aunque la situación socioeconómica de la gente joven difiere ampliamente en los distintos países, también existen considerables similitudes. Una característica común es el deseo de los jóvenes de integrarse en la sociedad, y una medida importante de tal integración es su lugar en el medio laboral, un medio que está cada vez más sometido a presión, al tiempo que las reformas estructurales, el cambio tecnológico y la globalización amenazan la estructura de la economía global, especialmente en los países en desarrollo.

Para encontrar soluciones al problema del empleo juvenil, es necesario que haya colaboración entre todas las partes interesadas. Además de los gobiernos, necesitamos movilizar y comprometer a las organizaciones de empleadores y trabajadores, al sector privado, a las ONG y a la sociedad civil en general. La implicación de todos estos actores tiene un rol muy importante en el diseño y en la ejecución de las políticas de empleo juvenil, así como en la mejora de la calidad de las oportunidades laborales.

Cualquier política eficaz de promoción del empleo juvenil debe tener en cuenta el estado de la economía. La importancia relativa de diferentes medidas de política, tales como los subsidios al empleo y los programas de formación, dependerá en general del comportamiento de la economía. No es suficiente mejorar los niveles de capacitación de la gente joven, sin asegurar que haya suficientes oportunidades laborales para ellos una vez que terminen su educación y formación. Sin embargo, la falta de calificaciones es uno de los obstáculos básicos a la hora de encontrar empleo. Los jóvenes más afectados por el desempleo son aquellos con niveles más bajos de educación y formación.

Las políticas de promoción del empleo de los jóvenes deben ser administradas en un marco que integre las políticas de educación. Debe prestarse especial atención a las expectativas y aspiraciones de la gente joven. Los programas deben tener objetivos específicos cuidadosamente diseñados, y en particular deben tomar en cuenta a aquellos jóvenes con menor grado de educación y habilidades. En este contexto, es importante desarrollar un sistema de información del mercado laboral adecuado y establecer un mecanismo apropiado de seguimiento y evaluación.

Bibliografía

- 
- Green F., Machin S., F. Wilkinson, (1996), *“Trade Unions and Training Practices in British Workplaces”*, The Labour Market Consequences of Technical and Structural Change, Discussion Papers Series, no. 3, CEP, LSE, Londres, Centre for Economic Performance (CEP), London School of Economics and Political Science (LSE).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1996), *The OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, París.
- _____ (1993), *Employment Outlook*, Paris, julio.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), *Políticas de empleo e institucionalidad laboral: la Unión Europea y el Mercosur*, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.