

# **Afrontar el desempleo juvenil: estrategias para empleos decentes**

**Educación Obrera 2004/3  
Número 136**



# Indice

<b>Editorial</b>	V
<i>El dilema de la juventud necesitada: prioridades y políticas para la acción internacional</i> , por Robert Kylvoh	1
<i>La flexibilidad: peligrosamente ineficaz</i> , por Luc Demaret	23
<i>Los salarios mínimos y el empleo juvenil</i> , por Grant Belchamber	33
<i>Políticas de empleabilidad en Europa</i> , por Amparo Serrano Pascual	43
<i>El desempleo juvenil en Asia y el Pacífico: tendencias y respuestas sindicales</i> , por Michihiro Ishibashi	53
<i>La inserción laboral: un desafío y una oportunidad</i> , por Eduardo Rodríguez Calderón	69
<i>La perspectiva africana del empleo juvenil</i> , por Lawrence Egulu	83
<b>Anexo.</b> Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir	91



## Editorial

La necesidad de combatir el flagelo del desempleo juvenil y los problemas de la juventud necesitada no fue nunca tan urgente ni tan indispensable como lo es hoy. La juventud necesitada puede estar desempleada o atrapada en trabajos no remunerados o mal remunerados, a menudo pertenecientes a la economía informal, donde el tiempo y las condiciones de trabajo son inaceptables y donde hay poquísimas posibilidades de mejorar. Habiendo cerca de 90 millones de hombres y mujeres jóvenes buscando desesperadamente un trabajo que los mercados laborales no dan, en este momento entre las personas que tienen entre 15 y 24 años de edad se registran las mayores tasas de desempleo de la historia. Si bien se produjo cierto crecimiento del empleo global, entre 1993 y 2003 no aumentó el empleo juvenil. Para las personas afectadas, esto representa una gran injusticia. Temen por su futuro. Se les debería dar una oportunidad.

Este intolerable desperdicio de recursos humanos también tiene su precio. En un informe de la OIT se estima que si se redujera a la mitad la tasa mundial de desempleo juvenil se agregarían por lo menos 2,2 billones de dólares de los Estados Unidos al PIB mundial, lo que equivale a alrededor del 4 por ciento del valor del PIB mundial de 2003. En otras palabras, toda esa inercia está recortando la potencial creación de riqueza en casi un 10 por ciento anual. Esta es una buena razón para actuar. Pero existe otra razón más que da carácter urgente a esta cuestión. Los sucesos han mostrado que la frustración, la pobreza y la desesperación constituyen un terreno fértil para los enemigos de la democracia y de los derechos humanos. Los jóvenes son los principales blancos de los extremistas.

Como plantean los colaboradores de esta edición de *Educación Obrera*, la creación de puestos de trabajo es solamente una de las partes de la respuesta que se debe dar. Las cifras solas no provocarán ningún cambio radical en los males anteriormente descritos. La calidad del empleo de los jóvenes tiene que ir de la mano de las políticas de creación de empleos. El *Informe mundial sobre la juventud* de las Naciones Unidas de 2003 sitúa en 238 millones la cantidad de jóvenes trabajadores pobres. Se trata de jóvenes que trabajan por menos de 1 dólar diario. Y las estimaciones de la ONU no abarcan la verdadera dimensión del problema.

El empleo característico de un joven trabajador – suficientemente «afortunado» como para tenerlo – es casi siempre precario, de corto plazo, mal remunerado y a menudo riesgoso ya que las condiciones de trabajo se están deteriorando. No es de sorprender entonces que su entorno laboral sea cada vez más hostil a los sindicatos. Esos no son trabajos decentes.

En ciertos sectores se ha blandido el argumento de la flexibilidad como una panacea para los problemas de desempleo. Los entendidos dicen: «Den a los empleadores libertad para contratar y despedir, reduzcan los costos de la mano de obra y limiten la influencia del Estado en los asuntos económicos y las cosas mejorarán». Llevan más de veinte años preconizando esta teoría y su receta ya ha sido probada en todo el mundo.

Reclamaron ajuste estructural en los países en desarrollo y liberalización y reestructuración industrial en los países industrializados. Pero el resultado fue un crecimiento y no una disminución del desempleo. El único cambio fue que aumentaron drásticamente las probabilidades de que una persona pase a estar desempleada por largo tiempo.

La empleabilidad es el nuevo eslogan. Adapten sus sistemas educativos a las necesidades de los mercados laborales, moldeen los perfiles de los jóvenes conforme a las ofertas de empleo, aumenten sus bases de conocimiento y díganles cómo preparar un buen currículo. Aquí también hay un inconveniente: que los jóvenes tengan más preparación es por cierto algo positivo pero ello no origina empleos *per se*. Sin un crecimiento económico más acelerado y con un aumento del total de jóvenes que sustituyen en el empleo a las personas de más edad lo único que se está haciendo es cambiar de lugar la carga económica. De esa manera no se resuelve el problema.

Los autores de este número de *Educación Obrera* hacen trastabillar algunos mitos. Sobre todo el hecho de que es hora de dejar de machacar que el salario mínimo es la fuente potencial de que aumenten las tasas de desempleo. En efecto, las evidencias sugieren en gran medida que es posible reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida en general moldeando el mercado laboral con leyes sobre salario mínimo y complementando estas medidas con políticas de capacitación activa y de formación. Esto queda también confirmado en otro informe de la OIT donde inclusive se muestra que, en el peor de los casos, la repercusión negativa del salario mínimo en el empleo es de orden marginal al punto de ser estadísticamente insignificante pero también que, en ciertos casos, la repercusión incluso puede ser positiva.

En esta publicación no se intenta dar soluciones confeccionadas a medida para el drástico problema del desempleo juvenil ni se pretende que existan respuestas simples. Nuestros colaboradores hacen todos hincapié en la necesidad de una mezcla de políticas y procuran que se comprendan mejor las cuestiones relativas al empleo juvenil. Y sí, los autores ponen énfasis en brindar a los gobiernos de los países en desarrollo el espacio político necesario para procurar alcanzar un nivel más elevado de demanda agregada y un crecimiento económico más rápido.

Nuestro objetivo es contribuir al próximo diálogo que se llevará a cabo en la OIT sobre la juventud y, principalmente, a la discusión general sobre el empleo juvenil que tendrá lugar durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2005. Orientando esta discusión también estarán las conclusiones de la reunión tripartita sobre el empleo juvenil que tuvo lugar del 13 al 15 de octubre de 2004 en Ginebra. Han sido incorporadas como anexo de este número de *Educación Obrera*.

El desempleo juvenil es una cuestión demasiado grave como para dejarla librada a debates estériles o sectarios. Los sindicatos no pretenden tener la fórmula mágica. Los gobiernos están igualmente preocupados por el futuro de las jóvenes generaciones y los empleadores también tienen hijos. Es necesario y posible adoptar un enfoque tripartito. Puede no resultar tarea fácil. El diálogo debe prevalecer. Nuestra modesta ambición es contribuir al mismo.

*Jim Baker*  
*Director*

*Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT*

# El dilema de la juventud necesitada: prioridades y políticas para la acción internacional

*La juventud tiene problemas de empleo específicos a los que se debe hacer frente en todo el mundo. ¿Dónde y cómo han de utilizarse los escasos recursos disponibles? La OIT puede ayudar a enfocar debidamente el debate.*

---

**Robert Kylvoh**

Especialista en actividades para los trabajadores

OIT

---

Una joven vive con su familia en un refugio situado en las afueras de Lira (Uganda) para escapar del Ejército de Resistencia del Señor que merodea por el norte del país. Al igual que otros miles de personas desplazadas que viven en sordidos campamentos, su familia llegó con lo puesto y con unas pocas cosas rescatadas de su vivienda. No tienen dinero para pagar matrículas ni exámenes escolares. Con poco dinero y casi nada que hacer, la adolescente es presa fácil de los soldados acuartelados cerca del campamento, donde el VIH/SIDA está generalizado. Se acorta así considerablemente su esperanza de vida.

Un adolescente del este de la República Democrática del Congo sólo ha visto violencia y conflictos desde que era niño. Casi diez años de guerra han hecho que su comunidad se disperse y se empobrezca. Vive con su familia de lo que le dan las organizaciones de ayuda humanitaria. Una noche no tiene tanta suerte y es secuestrado por bandas rebeldes. Al cabo de poco tiempo ya es un chico soldado más, obligado a llevar una vida que lo aislará de su familia y que lo marcará para siempre.

Un adolescente sin instrucción perteneciente a una familia sin tierra de una comunidad rural cercana a Quetzaltenango (Guatemala) sigue los pasos de su padre y procura trabajar para parientes que tienen tierra. La producción del pequeño terreno está limitada por los elevados precios que

se tienen que pagar por la semilla y los fertilizantes. La producción de cultivos comerciales está restringida porque no existe la infraestructura necesaria para transportarla al mercado. La productividad y los ingresos son tan bajos que el salario inicial de este adolescente es un plato diario de porotos.

Una adolescente que vive en un suburbio de Durban (Sudáfrica) está encantada cuando consigue un trabajo semicalificado en una fábrica local de ropa. Pocos meses después, las fábricas cierran o reducen la producción porque no pueden competir con las importaciones chinas, y las últimas personas contratadas son las primeras en ser despedidas. Sin posibilidad alguna de conseguir otro trabajo formal en una fábrica y con una familia a la que tiene que ayudar, comienza a vender ropa de segunda mano en el mercado local.

En Indonesia, para el bastante afortunado adolescente con algunos años de instrucción encontrar un primer trabajo de aprendiz en un taller que fabrica ollas y cacerolas que se venden en la localidad constituye la oportunidad de demostrar que tiene talento y que puede ser creativo en su trabajo manual. Si bien la remuneración que percibe un aprendiz es mínima, además de comida y de la posibilidad de dormir en el predio, se acepta ansiosamente la oportunidad de aprender un oficio.

La nueva graduada universitaria de Delhi (India) tiene la suerte de contar con

una familia que puede mantenerla mientras va de un ministerio a otro y de un servicio público a otro procurando subir el primer peldaño de la escalera laboral. Transcurridos seis meses de búsqueda, y viendo que todas las vacantes son ocupadas por jóvenes hombres, su autoestima se ve menoscabada; la emigración hacia Europa para seguir estudios de postgrado constituye una salida, pero su país puede estar perdiendo su talento para siempre.

En Inglaterra, el joven graduado en economía que ha leído sobre los beneficios del libre comercio y de la liberalización del mercado laboral no tiene problemas para conseguir el primer trabajo. Pero de poco sirven las lindas teorías cuando se lavan platos los viernes y los sábados por la noche o se reponen mercancías para un supermercado durante la noche el resto de la semana. Si bien el trabajar en horas contrarias a los hábitos sociales en toda una serie de puestos de trabajo ocasionales puede no ser deseable, la existencia de un salario nacional mínimo y de una legislación laboral que se aplica como es debido limita la posibilidad de que la explotación vaya más allá. Dado el reciente patrón de crecimiento económico constante y de cambios demográficos, las perspectivas de que ese joven finalmente encuentre un buen trabajo son razonables. Está en mucha mejor posición del que, tras haber abandonado la escuela a temprana edad, pasó un año buscando trabajo sin conseguirlo hasta que, desalentado, se puso a vender drogas en la calle.

### La incipiente respuesta internacional

Los casos anecdóticos que preceden muestran la gran diversidad de los problemas de desempleo juvenil. Todos esos ejemplos representan situaciones difíciles y que merecen atención. Sin embargo, los problemas que afrontan los jóvenes de los distintos países y de distintos entornos familiares difieren entre sí. Algunas situaciones son más graves y permanentes que otras porque reflejan una situación de carencia y de discriminación que pasa de una ge-

neración a otra. En todas las sociedades, los jóvenes de familias con recursos y con buenos contactos comienzan su vida con considerables ventajas en comparación con los pertenecientes a familias pobres. Esas desigualdades aumentarán o disminuirán según las oportunidades y el acceso que se les brinde a través de las instituciones educativas y de otros servicios de respaldo para los niños y jóvenes desfavorecidos.

La OIT sostiene con justa razón que lo que sucede durante la infancia y en la transición de la escuela al trabajo tendrá un efecto fundamental en todos los aspectos de la vida de una persona<sup>1</sup>. Repercutirá inmediatamente en el bienestar del joven o de la joven. A mediano plazo, a medida que la persona va madurando, la experiencia realizada durante la infancia y la juventud afectará fundamentalmente la confianza en sí misma, la ambición y las consecuentes perspectivas de empleo. Las evidencias sugieren que las vivencias de la juventud tienen implicaciones a largo plazo y repercuten en las perspectivas socioeconómicas de la generación siguiente.

Las consecuencias del desempleo juvenil van más allá de la persona y de la familia. En el caso de los países pobres, las perspectivas y el patrón de desarrollo económico, social y político de las próximas décadas dependerán, en parte, de que se pueda generar una cantidad adecuada de puestos de trabajo decentes para la actual cohorte de jóvenes. En los países industrializados, se ha vinculado la falta de puestos de trabajo decente para los jóvenes al estado de depresión de quienes buscan trabajo sin conseguirlo, a los elevados niveles de drogadicción y a los mayores niveles de violencia o de delincuencia. En todos los países está aumentando asimismo la preocupación por que los jóvenes sin recursos y desilusionados puedan ser presa fácil del extremismo político. En recientes estudios se ha observado que los países en desarrollo con mayores proporciones de jóvenes en la población, combinadas con las mayores proporciones de desempleo juvenil, tienen más del doble de posibilidades de sufrir un conflicto civil durante los años noventa<sup>2</sup>. Sin embargo, en lugar de culpar a

los jóvenes por las consecuencias sociales y políticas dimanadas de la exclusión social, debemos capitalizar el potencial que ellos pueden brindar. Es necesario concentrar la atención en las causas subyacentes a esos problemas en lugar de tomar a las víctimas como blanco. Existe un vínculo intrínseco entre brindar trabajo decente a los jóvenes y el desarrollo y la democracia.

Dadas las graves y profundas implicaciones del desempleo juvenil, no es de sorprender que esta cuestión haya originado una intensa actividad política en los últimos años, tanto a escala nacional como internacional. Ejemplos recientes de ello son la promulgación de diversas resoluciones dentro de las Naciones Unidas, la convocatoria de una Cumbre Mundial del Empleo en 2002 y el establecimiento de la Red Empleo Juvenil (YEN), con la participación del Banco Mundial, la OIT y las Naciones Unidas<sup>3</sup>. Dada la importancia de estas cuestiones, esta mayor concentración internacional en el empleo juvenil queda garantizada y es bien acogida.

Esta respuesta política internacional inicial al desempleo juvenil se basa en investigaciones técnicas y en un diálogo más amplio sobre el tema. A fin de elaborar respuestas políticas sólidas es necesario contar con un marco analítico y con pruebas empíricas sobre la eficacia de las distintas políticas y de los programas concebidos para mitigar los problemas del empleo juvenil. Si bien mucho es lo que se sabe acerca de la eficacia de las distintas políticas de los países industrializados en materia de juventud, nuestros conocimientos con respecto a los países en desarrollo son mucho menores. Lo que puede resultar adecuado para el contexto de un país industrializado puede no ser conveniente para un país con una enorme economía informal, una gran economía rural y un excedente masivo de oferta de mano de obra. El propio Banco Mundial lo ha reconocido últimamente:

La juventud sigue siendo un sector muy descuidado en la labor analítica y operativa del Banco [...] y hay pocos análisis económicos completos sobre los costos y los beneficios de

las inversiones que se hacen en la multitud de programas juveniles existentes dentro del Banco y entre nuestros asociados<sup>4</sup>.

Como se verá más adelante, el Banco Mundial está dedicando considerable tiempo y recursos para elaborar un marco analítico detallado y los fundamentos empíricos para encontrar soluciones a los problemas del empleo juvenil en los países en desarrollo. La OIT tiene una posición similar. Durante varias décadas, la Organización ha venido trabajando en cuestiones relativas al empleo juvenil y actualmente está intensificando sus actividades sobre el tema. Esta cuestión clave se discutirá asimismo en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2005. Se espera que en esa reunión se disponga de la información y de los análisis empíricos necesarios para facilitar un debate objetivo entre los interlocutores sociales. Esto contribuiría a mejorar la comprensión internacional de los verdaderos problemas que enfrentan los jóvenes y brindar orientación con respecto a las adecuadas respuestas políticas. El documento de referencia para la reunión de octubre de 2004 de la OIT constituye un buen punto de partida para este proceso<sup>5</sup>.

La finalidad de este artículo es prestar asistencia en el diálogo que se desarrollará en la OIT sobre la juventud examinando qué regiones y qué problemas juveniles requieren que se les otorgue prioridad. Dada la diversidad de las importantes cuestiones descritas anteriormente, el primer interrogante que exige respuesta es: ¿En qué regiones y países debería concentrarse un sistema de Naciones Unidas limitado por la escasez de recursos? Como sugieren las historias relatadas anteriormente, hay muchos ejemplos anecdóticos de desempleo juvenil, de desempleo a largo plazo, de empleo de mala calidad, de crecimiento de la economía informal y de expansión del trabajo ocasional, a tiempo parcial, precario y mal remunerado para los jóvenes. También está claro que los jóvenes a menudo se ven obligados a trabajar en horarios diferentes a los habituales. Pero debido a la falta de datos y de información, en los debates políticos hasta ahora se ha dado muy poco

peso a algunos aspectos del problema del empleo juvenil, mientras que otros acaparan toda la atención.

Por ejemplo, luego de la reciente publicación de la OIT *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, todos los medios de comunicación se centraron en el hecho de que el desempleo juvenil había pasado a afectar a unos 88 millones de personas en el mundo, lo que constituye un récord<sup>6</sup>. Esta publicación de la OIT intentó poner de relieve los importantes problemas del mercado laboral que afrontan los jóvenes, pero su énfasis se perdió porque los medios de comunicación se limitaron a concentrarse en las cifras del desempleo. Es imperativo que al promover un debate internacional serio sobre el empleo juvenil y al buscar soluciones factibles esclarezcamos los datos antes de tomar decisiones sobre prioridades y respuestas políticas.

Nos referiremos a continuación en este artículo a los recientes estudios realizados por el Banco Mundial, donde se ha intentado evaluar científicamente la repercusión económica de las distintas reformas y políticas que a menudo se preconizan para el empleo juvenil. Se presta especial atención a la trayectoria de las políticas activas de mercado laboral, que han estado a la vanguardia de las respuestas políticas dadas al desempleo juvenil en los países industrializados en el curso de varias décadas y que ahora están recibiendo creciente atención de parte de los países en desarrollo.

## Prioridades regionales

Casi una de cada cinco personas del planeta tiene entre 15 y 24 años de edad<sup>7</sup>. Eso equivale a más de 1.000 millones de personas y casi el noventa por ciento de esos jóvenes viven en países en desarrollo<sup>8</sup>.

Durante la década pasada, la población joven aumentó drásticamente en África (en más del 35 por ciento) y en más del 20 por ciento en el sur de Asia, al tiempo que declinó moderadamente en los países industrializados. En concreto, en 2003 la proporción de población joven entre las personas

activas era del 37 por ciento en el África subsahariana y de alrededor del 30 por ciento en Oriente Medio, sur de Asia y sudeste de Asia. En los países industrializados el porcentaje de jóvenes de la población activa era solamente del 16 por ciento.

Esas disparidades regionales aumentarán drásticamente durante la próxima década debido a tendencias demográficas divergentes. Para 2015 habrá 3.000 millones de jóvenes en el mundo, con 2.500 millones en los países en desarrollo<sup>9</sup>. Para 2015, más del 60 por ciento de la población de África y el sur de Asia tendrá menos de 25 años de edad, mientras que en los países industrializados ese porcentaje será del 28,8 por ciento. Se prevé que entre 2003 y 2015 la cantidad de personas que integran la fuerza laboral aumentará alrededor de 30 millones en el África subsahariana y unos 20 millones en el sur de Asia, al tiempo que declinará en términos absolutos en los países en transición y en el este de Asia, y que las cifras permanecerán más o menos estáticas en las demás regiones.

Como se ve, si bien hay problemas de empleo juvenil en todas las regiones y probablemente en todos los países, las prioridades deberían estar claras. El sistema de Naciones Unidas y organizaciones como la OIT, cuyos recursos son limitados, deberían adaptar cuidadosamente sus análisis y el asesoramiento que brindan a los países en desarrollo, especialmente en lo referente a las necesidades de los jóvenes de África, sur de Asia y Oriente Medio.

## Prioridades: pobreza y subempleo

Habiendo decidido concentrar la atención en un país en desarrollo, el paso siguiente consistiría en realzar nuestra comprensión de los problemas del mercado laboral que enfrenta la juventud en esas regiones. Tradicionalmente se ha prestado considerable atención al desempleo juvenil como una guía de los problemas vinculados con la juventud. Ya hemos señalado que cuando los medios de comunicación de mayor difusión cubren temas del mercado laboral relacionados con la juventud lo hacen con un

enfoque concentrado casi exclusivamente en el desempleo. En cierta medida, la comunidad internacional ha contribuido a esta situación. Por ejemplo, una de las dos únicas metas sobre empleo que figuran en los Objetivos de Desarrollo del Milenio es el índice de desempleo de las personas de 15 a 24 años de edad. Informes de la OIT y declaraciones de representantes de las Naciones Unidas hechas anteriormente también se concentraban casi exclusivamente en el desempleo juvenil<sup>10</sup>.

En cierta medida, es comprensible que los titulares de los diarios se concentren en las cifras de desempleo ya que se trata de los datos más abarcadores e internacionalmente comparables de que se dispone con respecto a los problemas del mercado laboral relacionados con la juventud. Como se señaló anteriormente, la cantidad de jóvenes desempleados del mundo ha llegado a los 88 millones y alrededor de 75 millones de esas personas viven en el mundo en desarrollo<sup>11</sup>. El índice mundial de desempleo juvenil aumentó, pasando de alrededor del 12 por ciento en 1993 a más del 14 por ciento en 2003. Los índices de desempleo juvenil más altos se registran en Oriente Medio y norte de África (26 por ciento) y en el África subsahariana (21 por ciento). Muchos observadores concentran asimismo la atención en la relación entre el índice de desempleo de los jóvenes y el de los adultos, relación que va de apenas algo más de 2 a 1 en los países industrializados hasta casi 6 a 1 en el sur de Asia. En el caso de la mayoría de las regiones en desarrollo – África, América Latina y este de Asia –, la relación es de alrededor de 3 a 1. Está claro que el nivel de desempleo juvenil es excesivo y debe ser motivo de preocupación.

No obstante, dentro del contexto de los países en desarrollo puede haber problemas incluso más graves que merezcan atención prioritaria. Recientemente, diversos autores sostuvieron que deberíamos volver a concentrar la atención internacional «en los jóvenes más desfavorecidos de los países en desarrollo y en transición»<sup>12</sup>. La juventud sin recursos puede no tener empleo, pero, por otra parte, puede también

estar haciendo jornadas demasiado largas y estar percibiendo por ellas salarios demasiado bajos, puede estar haciendo trabajo no remunerado en una empresa familiar o luchando por sobrevivir en las calles de una ciudad. En otras palabras, debemos dirigir la atención y las políticas hacia toda la gama de problemas juveniles que se describen en los párrafos de apertura de este artículo. Merece señalarse que, de las siete situaciones descritas, solamente una figuraría en las estadísticas de desempleo. Además, ese único caso sería el de la joven graduada de una familia rica de la India antes de que emigrara a Europa. Su caso estaba lejos de ser el más grave de los relatados. Todos los demás problemas del mercado laboral constituyen también ejemplos de subempleo. Es de lamentar que si nos limitamos a concentrarnos en el desempleo juvenil esos problemas pasarán desapercibidos.

Mensurar adecuadamente el subempleo presenta problemas. La OIT ha informado de que hay 130 millones de jóvenes que trabajan percibiendo menos de un dólar diario y este baremo a veces se utiliza para estimar el subempleo juvenil<sup>13</sup>. Pero, como señala la OIT, esas estimaciones no han sido debidamente corroboradas. En realidad, el informe de las Naciones Unidas sobre la juventud mundial de 2003 indicaba que había 238 millones de jóvenes que vivían con menos de un dólar diario<sup>14</sup>.

¿Cómo puede explicarse la drástica diferencia entre los datos de la OIT y los de las Naciones Unidas? Ambas estimaciones dimanan de los datos del Banco Mundial sobre la pobreza familiar y de las estadísticas de población de las Naciones Unidas del año 2000. Ambas fuentes asumen que la proporción de personas de un país que viven con menos de un dólar diario se puede aplicar al grupo de personas de 15-24 años de edad para calcular la cantidad de jóvenes que están situados por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, la cifra de la OIT pretende representar la cantidad de jóvenes pobres que trabajan o que por lo menos buscan trabajo. La OIT utiliza entonces el índice mundial de participación de

los jóvenes en la fuerza laboral, que estima en un 54,9 por ciento, y aplica esta relación a la cifra de 238 millones para generar una estimación de la cantidad de «trabajadores jóvenes pobres». No obstante, esto implicaría que más del 45 por ciento de los jóvenes de los países donde se concentra la pobreza no trabajan o no buscan trabajo. En cierta medida, esto parece no ser realista; en los países en desarrollo más pobres, donde viven las personas que ganan menos de un dólar diario, resulta difícil creer que el 45 por ciento de las personas de 15-24 años de edad estén estudiando a tiempo completo o que no busquen trabajo por alguna otra razón. Por ejemplo, sabemos que en muchos países africanos el porcentaje de participación de los jóvenes en la fuerza laboral está más cerca del 70 por ciento que del 45 por ciento.

Merece también señalarse que tanto las estimaciones de la OIT como las de las Naciones Unidas dimanan de los datos del Banco Mundial sobre la pobreza de los hogares. Según esas estimaciones, se clasifica como «pobres» a las personas cuando viven en hogares donde el total de los ingresos de todas las personas que contribuyen al presupuesto familiar es inferior a un dólar diario. Esto implicaría que un joven que gana 50 centavos por día pero vive con padres que ganan dos dólares diarios no estaría reflejado en los datos sobre la pobreza. De la misma manera, un hogar con dos hijos que ganen 20 centavos por día y padres que ganen cuatro dólares diarios no figurarían en las cifras. Situaciones como esta son muy comunes en los países en desarrollo más pobres. Puede entonces llegarse con seguridad a la conclusión de que tanto las cifras de la OIT como las de las Naciones Unidas subestiman la cantidad de jóvenes que viven en la pobreza y, en consecuencia, de que la magnitud del subempleo entre los jóvenes que viven en el mundo en desarrollo es mucho mayor de lo que sugerirían estas cifras sobre la pobreza. Habiendo aclarado esto, es alentador que la OIT se concentre en esta cuestión e intente dar estimaciones de los pobres que trabajan y del subempleo. Como se señala en otra parte de este artículo,

quienes hacen las políticas tienden a concentrarse más en los problemas que se pueden mensurar.

Según las Naciones Unidas, las concentraciones más grandes de jóvenes que viven por debajo de esta línea de pobreza de un dólar diario están en la India, China, Nigeria, Pakistán, Bangladesh, República Democrática del Congo, Viet Nam, Brasil, Etiopía, Indonesia y México. Sin embargo, para estimar la pobreza o el subempleo no es imprescindible limitarse a la cifra de un dólar diario. Según las Naciones Unidas, si se utiliza un indicador de dos dólares diarios, la cantidad de jóvenes que viven en la pobreza aumenta a 462 millones, es decir, casi el 40 por ciento de todos los jóvenes<sup>15</sup>.

La inmensa mayoría de los jóvenes del mundo en desarrollo trabajan en la economía informal; lamentablemente, no se recopilan datos de manera sistemática que permitan analizar el fenómeno. La OIT supone que los jóvenes están desproporcionadamente representados en la economía informal y que la mayor parte del crecimiento del empleo del mundo en desarrollo está teniendo lugar en la economía informal<sup>16</sup>. Por ejemplo, algunos observadores han sugerido que en África más del 90 por ciento de los jóvenes trabajan en la economía informal y que casi todos los nuevos puestos de trabajo se crean allí.

Si bien el subempleo merece que por lo menos se le preste la misma atención que al desempleo, esto no ha sucedido. Como se señaló anteriormente, eso se debe en parte a deficiencias en los datos. Tendemos a concentrar las respuestas políticas en los problemas económicos que podemos mensurar con exactitud. No obstante, existen opiniones en el sentido de que podría haber otras razones, menos aceptables, que explican por qué quienes toman las decisiones políticas no han ampliado su radio de atención. Muchos países tienen un reparto poco equitativo tanto de los ingresos como del poder político. A menudo, esto se refleja en un reducido apoyo político y en recursos financieros limitados para realizar intervenciones en respaldo de los jóvenes más desfavorecidos<sup>17</sup>. Estos factores polí-

ticos pueden haber influido en los debates de las políticas en los países en desarrollo y haciendo que éstos se concentraran únicamente en el desempleo juvenil.

En todo Africa y en muchas partes de Asia, el desempleo juvenil se concentra entre la juventud que tiene mayor nivel de instrucción, perteneciente a familias de elevados ingresos. Por ejemplo, un extenso estudio en Sri Lanka llegó a la conclusión de que el desempleo es «en gran medida voluntario. La mayor parte de los desempleados son personas jóvenes con un nivel relativamente bueno de educación, que viven con sus padres y cuentan con respaldo familiar para realizar búsquedas más amplias de trabajo». En ese mismo estudio se señalaba que los bajos ingresos del trabajo eran un factor más importante que el desempleo para explicar la pobreza.

Lamentablemente, en un país en desarrollo pobre, con una enorme economía informal y sin subsidios de desempleo, la mayoría de los jóvenes no pueden permitirse estar desocupados. A diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, donde generalmente hay algún respaldo financiero del Estado para asistir a los desempleados mientras buscan trabajo activamente, en la mayoría de los países en desarrollo la red familiar es la que debe financiar la búsqueda de trabajo. Pero la enorme mayoría de las familias no cuenta con recursos financieros para hacer frente a esta carga. En consecuencia, al no haber empleos asalariados disponibles, la mayoría de los jóvenes deben realizar actividades de supervivencia en el sector informal o aceptar trabajos no remunerados.

Recientemente se han reconocido las fallencias de concentrar la atención en el desempleo juvenil en los países en desarrollo. Organizaciones como el Banco Mundial han reconocido que gran parte de la atención que se presta al desempleo de jóvenes con estudios es resultante de un proceso político tendencioso y, en informes recientes, han hecho énfasis en las limitaciones del desempleo como guía para los problemas juveniles. Como señala Godfrey<sup>18</sup> en un texto preparado para el Banco Mundial:

En los países que no cuentan con sistemas efectivos de subsidio de desempleo, concentrarse en el desempleo juvenil podría distraer la atención dirigiéndola hacia los problemas de los más privilegiados, en lugar de concentrarse en los menos privilegiados.

O'Higgins<sup>19</sup> llega a conclusiones similares:

La política de empleo juvenil debe prestar mayor atención a los grupos desfavorecidos del mercado laboral. En este ámbito, un primer paso exige determinar de manera objetiva los grupos que tienen mayores problemas para conseguir y mantener empleos de calidad. En los países en desarrollo, por motivos bastante obvios aunque no objetivos, es hora de descartar la hipótesis de «los desempleados con estudios», que fuera habitual durante largo tiempo, y concentrarse en los grupos que realmente exigen que se les preste atención.

Las organizaciones internacionales tienen la responsabilidad de ayudar a hacer que los escasos recursos disponibles se destinen a los problemas más graves de empleo juvenil. Las consideraciones que preceden sugerirían que el sistema de las Naciones Unidas debería concentrarse en mejorar la posición y las perspectivas de los jóvenes más necesitados de los países en desarrollo. Esta categoría de «más necesitados» incluye a los jóvenes que están subempleados y que viven con ingresos extremadamente bajos, al igual que a los desempleados. Es necesario prestar especial atención a esos jóvenes, subempleados o desempleados, que debido a factores intergeneracionales están atrapados en un ciclo de pobreza y tienen la menor cantidad de probabilidades de encontrar trabajo en la economía formal.

Es encomiable lo realizado por el Banco Mundial para procurar corregir esto en particular; recientemente la OIT ha comenzado a seguir ese ejemplo<sup>20</sup>.

## Opciones políticas y posibles soluciones

Para mejorar la situación de los jóvenes desfavorecidos en el mercado laboral se podría enfocar el problema de una multitud de maneras. Las reformas políticas y las intervenciones internacionales y en el micro, medio y macro nivel pueden todas ser convenientes. En primer lugar, se puede estudiar qué cambios en las políticas internacionales de comercio, finanzas y desarrollo podrían acelerar el crecimiento económico de los países en desarrollo donde los problemas de empleo juvenil ya han alcanzado niveles críticos y donde se tiene la certeza que se intensificarán durante la década venidera.

A escala nacional se puede contemplar toda una serie de reformas macroeconómicas que podrían impulsar el gasto público y las inversiones privadas y, con ello, la demanda de mano de obra en la economía formal. Se podría concentrar la atención asimismo en el nivel intermedio, a través de políticas o intervenciones industriales destinadas a acelerar el crecimiento de determinados sectores de la economía formal que tengan una elasticidad de empleo relativamente alta o donde haya grandes efectos multiplicadores sobre la economía nacional. Podría ser prioritario realzar el crecimiento, la productividad y los ingresos del sector agrícola y rural con el fin de disminuir el ritmo de emigración de los jóvenes de las zonas rurales hacia las zonas urbanas. En esas reformas en el macro y medio nivel se podría también considerar la relación entre equidad, crecimiento económico y resultados del empleo. La distribución de los ingresos podría ajustarse a través de transferencias de efectivo a los grupos más pobres de la sociedad o mejorando su acceso a bienes como tierra, agua y fertilizantes.

En el nivel micro se puede pensar en hacer intervenciones en el mercado laboral en lo correspondiente a la oferta y la demanda, además de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Las medidas en lo concerniente a la demanda podrían incluir obras pú-

blicas, desarrollo de infraestructura utilizando métodos con mano de obra intensiva y subsidios salariales en el sector privado, como así también respaldo financiero a las pequeñas empresas o a los autónomos. En cuanto a la oferta, en general se consigue considerable respaldo para las medidas que realzan los índices de permanencia de los jóvenes en los estudios y la calidad de la educación básica, como así también para una amplia variedad de programas de formación que puedan mejorar las calificaciones, la productividad y la capacidad potencial de generar ingresos de los jóvenes. Otra posibilidad es llevar a cabo intervenciones para establecer o mejorar los servicios de empleo y otros programas destinados a mejorar el funcionamiento del mercado laboral promoviendo la transmisión de información.

Finalmente, hay una amplia gama de reformas estructurales, tanto en el mercado de producción como en el mercado laboral, que podría estar en cualquier orden del día destinado a mejorar la posición y las perspectivas de los jóvenes desempleados en el mercado laboral. Esto podría incluir reformas destinadas a eliminar las fallas del mercado, tales como el acceso inadecuado a créditos y la reglamentación o las instituciones deficientes o inadecuadas, ya sea en el mercado de los productos o de la mano de obra. En ciertas economías, las políticas salariales podrían revestir importancia fundamental en este ámbito.

De lo que precede, es evidente que resulta difícil distinguir entre cualquier debate sobre el empleo juvenil y una discusión de amplio alcance sobre política económica o sobre el proceso de desarrollo económico. El problema es que esto lleva a una compleja red de cuestiones macroeconómicas como la incidencia y la estructura impositiva, el nivel y la composición de los gastos fiscales, las tasas de interés y el efectivo disponible, la política industrial, los tipos de cambio y la política comercial. A menudo se debaten estas cuestiones en términos teóricos, empíricos o ideológicos. Tampoco hay un consenso completo con respecto a la amplia gama de cuestiones económicas internacionales que pueden

influir en el empleo juvenil, como las reglas que rigen el comercio internacional, la deuda internacional, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) o las actividades de las instituciones financieras internacionales. En esos ámbitos a menudo hay grandes controversias con respecto a las implicaciones de las políticas.

En consecuencia, muchos textos que se refieren al empleo juvenil dedican uno o dos párrafos a esas cuestiones macroeconómicas o de política económica internacional, señalando que son extremadamente importantes y declarando inmediatamente después que tales cuestiones van más allá del tema del texto en cuestión. Resumiendo, gran parte de lo que se escribe sobre el empleo juvenil se limita a las cuestiones microeconómicas y estructurales mencionadas anteriormente. Muchas de esas microintervenciones forman parte del rubro genérico de políticas activas de mercado laboral.

## Políticas activas de mercado laboral

### *Consideraciones teóricas*

Las políticas activas de mercado laboral comprenden por lo menos tres aspectos principales y diferentes: 1) creación de empleo a través de obras públicas, subsidios para empleo en el sector privado y desarrollo de microempresas o ayuda a autónomos; 2) refuerzo de las calificaciones y capacidades de los trabajadores a través de cursos de formación o de capacitación; 3) suministro de información, por ejemplo, a través de los servicios de empleo. El primer grupo de programas se concentra en la demanda del mercado laboral y el segundo en la oferta, mientras que el tercero procura mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Dentro de cada una de estas tres amplias categorías hay toda una serie de programas diferentes y una variedad de procesos de aplicación y de mecanismos para elegir los destinatarios. Algunos programas pueden concentrarse específicamente en la juventud desfavorecida pero la gran mayoría de ellos son

mucho más amplios. No obstante, el principal objetivo económico de todas las políticas activas de mercado laboral consiste en mejorar las perspectivas de empleo a largo plazo y la capacidad de obtener ingresos de los participantes. Algunos programas pueden también tener importantes objetivos sociales, como promover la inclusión o crear redes de seguridad para los ingresos.

Las políticas activas de mercado laboral están atrayendo en este momento considerable atención en los debates sobre las posibles soluciones a los problemas del empleo juvenil en los países en desarrollo. Estas políticas merecen por cierto atención dado que, en teoría, se supone que mejoran el empleo y las oportunidades de obtener ingresos de los participantes. Quienes proponen medidas activas tienden a considerarlas los instrumentos más directos y más aceptables políticamente para ocuparse del desempleo y de la baja remuneración de los jóvenes trabajadores. Por otra parte, quienes se oponen sostienen que esas medidas pueden constituir un despilfarro del dinero de los contribuyentes o de la AOD y que los beneficios que obtienen los trabajadores se hacen a costa de otros trabajadores; asimismo, opinan que muchas medidas activas se limitan a «desplazar» el problema de desempleo o subempleo en lugar de generar situaciones en las que todos salgan ganando. La verdad probablemente esté en algún punto situado entre ambos extremos.

Lamentablemente, en los países en desarrollo hay muy poca experiencia práctica con muchos de los componentes de las políticas activas de mercado laboral y la mayor parte de ellas proceden de experimentos realizados en países industrializados. El término «políticas activas de mercado laboral» se ha puesto de moda desde hace algunas décadas y pasó a destacarse en los países de la OCDE luego de la crisis del petróleo de los años setenta, cuando pareció comenzar a trastabillar el período de casi «pleno empleo» de posguerra. Fue un período de estancamiento e inflación en el que muchos países industrializados sufrieron una acelerada inflación y tuvieron

índices de desempleo de dos dígitos. Las respuestas que dieron los países industrializados a estos choques exógenos variaron, pero la mayoría de los gobiernos comenzaron a cuestionar el nivel de recursos públicos que se destinaban a las políticas «pasivas» de mercado laboral, como el pago de subsidios de desempleo, y comenzaron a preguntarse si esos gastos públicos no se podían utilizar de manera más eficiente en políticas que fomentaran u obligaran a los desempleados a participar activamente en algún programa de mercado laboral.

A medida que la liberalización comercial, la desregulación de los mercados financieros y otros aspectos de la mundialización económica se fueron propagando en el curso de las últimas dos décadas, en muchos países industrializados las personas que tomaban las decisiones políticas mantuvieron su fuerte compromiso con las políticas activas de mercado laboral. Eso se debió en parte a que los mercados abiertos de capital y los compromisos con el libre comercio habían reducido el grado de libertad que existía anteriormente para utilizar políticas macroeconómicas comerciales e industriales a fin de procurar alcanzar el pleno empleo. Debido a la mundialización, esos instrumentos políticos de gran importancia fueron concentrándose cada vez más en luchar contra la inflación, atraer inversiones extranjeras directas a través de recortes impositivos e impedir la salida de capitales. Al reducirse el espacio político, los objetivos nacionales en materia de empleo – que habían ocupado el primer plano en los debates de la política económica nacional durante varias décadas – o bien descendieron en la lista de prioridades gubernamentales o se tuvo que procurar alcanzarlos con otros instrumentos o políticas. Entre las últimas figuraba una concentración en la flexibilidad del mercado laboral y mayor confianza en las políticas activas de mercado laboral.

No obstante, tras una prolongada experimentación, se hace cada vez más evidente que los problemas del mercado laboral no se pueden resolver haciendo uso nada más que de una pequeña gama de programas y reformas. Incluso la OCDE, que en los años

ochenta y noventa estuvo a la vanguardia abogando por la adopción dichas políticas activas, más recientemente ha reconocido las limitaciones de estas últimas. En una importante revisión de las medidas activas que la OCDE llevó a cabo en 2000 se llegó a la conclusión siguiente<sup>21</sup>:

La trayectoria de muchas de las medidas activas es contradictoria en lo que se refiere a elevar el empleo futuro y a las perspectivas de ingresos de quienes buscan empleo y a producir beneficios para la sociedad. [...] las políticas activas más efectivas son solamente un elemento de una estrategia abarcadora que comprenda las medidas macro y microeconómicas necesarias para reducir considerablemente el desempleo. Sin embargo, siguen constituyendo un arma potencialmente importante en la lucha contra el desempleo.

Dada la gran diversidad de programas «activos» potenciales, la exacta combinación de políticas activas de mercado laboral utilizadas en un país se debe adaptar cuidadosamente a la situación económica predominante y a las causas del desempleo o subempleo. Por ejemplo, la mayor parte de las medidas que se toman en lo concerniente a la oferta solamente tendrán éxito si los niveles de la demanda agregada alcanzan para generar una expansión de los empleos suficientemente amplia como para absorber a los trabajadores que han adquirido una nueva formación. De esta manera, la capacitación y el desarrollo de calificaciones son más eficientes cuando algunos sectores de la economía se están expandiendo más rápidamente y demandando más trabajadores. Esto sucede cuando se dan grandes cambios estructurales, como, por ejemplo, cuando se pasa de una estructura basada en la manufactura a un aumento del sector de servicios. Esto es lo que ocurrió en la mayoría de los países industrializados durante las últimas décadas.

En consecuencia, algunas de las experiencias de los países industrializados en el ámbito de las medidas concernientes a la oferta pueden ser adecuadas para países de medianos ingresos y para los países en desarrollo suficientemente afortunados

como para que estén surgiendo allí nuevas industrias o actividades económicas. No obstante, probablemente sean menos adecuadas para la gran mayoría de los países en desarrollo, que es donde se concentran los problemas de empleo juvenil. Por ejemplo, en la mayoría de los países del África subsahariana, los únicos cambios estructurales importantes que tuvieron lugar en las últimas décadas fueron el achicamiento del sector público y el paso de los trabajadores despedidos a actividades informales. En esos países, los elevados niveles de subempleo y desempleo son el resultado de varias décadas de lento crecimiento económico e inadecuada demanda. En tales circunstancias, las medidas que se tomen en lo concerniente a la oferta pueden seguir teniendo un papel complementario que desempeñar, pero no es probable que sean una panacea para los niveles masivos de desempleo y subempleo juvenil que existen. Por lo menos en teoría, en esas economías con escasez de demanda puede ser más conveniente desarrollar infraestructura con gran intensidad de mano de obra, otras formas de obras públicas, otorgar subsidios de empleo y brindar respaldo a las microempresas o al trabajo por cuenta propia.

### *Consideraciones prácticas*

Las prescripciones políticas para hacer frente al desempleo juvenil no deben basarse únicamente en consideraciones teóricas sino, siempre que sea posible, en evidencias empíricas sólidas. La mayoría de las políticas activas de mercado laboral son caras y, dada la amplia variedad de programas posibles, las decisiones políticas se deberían basar en un análisis riguroso de los costos y los beneficios. Las evaluaciones detenidas y abarcadoras de las políticas activas de mercado laboral son especialmente importantes en los países en desarrollo porque en ellos siempre habrá toda una pléthora de otros problemas que requieren inversiones públicas. La competencia por los gastos fiscales es feroz y en esas circunstancias resulta catastrófico el

costo de oportunidad social ocasionado por una utilización ineficiente de los escasos recursos de la AOD.

Las técnicas para evaluar las políticas activas de mercado laboral han progresado considerablemente en los últimos años. En efecto, los gobiernos de los países industrializados dedican considerables cantidades de recursos humanos y financieros a evaluar dichas políticas y modificarlas con el fin de realzar su eficiencia y eficacia. Es más, durante los últimos veinte años la OCDE ha estado prestando asistencia a los países industrializados para mejorar esas técnicas de evaluación y sus opciones en materia de políticas de mercado laboral. Como se señalara anteriormente, este hecho ha provocado considerables cambios en el pensamiento de la OCDE con respecto a la eficacia de las políticas activas, como así también cambios, durante las últimas dos décadas, en la asignación de recursos en los países industrializados a escala nacional<sup>22</sup>.

Las evaluaciones más científicas de las políticas activas de mercado laboral implican tres aspectos. En primer lugar, es necesario comparar las experiencias en materia de empleos y de ingresos de los participantes luego del programa con un grupo de referencia que tenga un historial y un perfil similar pero que no haya participado en el programa<sup>23</sup>. Por ejemplo, se pueden recopilar datos sobre el empleo y los ingresos de un grupo de jóvenes que hayan participado en un programa de formación y comparar su desempeño con un grupo de referencia de jóvenes que no recibieron formación pero que tienen un nivel de educación y que provienen de un entorno socioeconómico similar. De esta manera se puede valorar en qué medida la participación en el programa mejoró las probabilidades de encontrar empleo y cuánto aumentaron los ingresos. Una vez terminado el programa es fundamental que en el proceso de evaluación se comparen los perfiles de los participantes del programa con los del grupo de referencia detenidamente y que se registren con exactitud los ingresos y el empleo durante un período adecuadamente largo.

En segundo lugar, para una evaluación fiable también es importante computar la repercusión de los programas en el equilibrio general y tener en cuenta una serie de efectos nocivos que pueden resultar de las políticas activas de mercado laboral y de sus efectos multiplicadores. Entre dichos efectos se cuentan: el efecto del llamado «peso muerto», es decir, la medida en que se hubiera obtenido el mismo resultado sin que estuviera el programa en cuestión, los efectos de sustitución, dado que las personas subsidiadas pueden reemplazar a personas que no han tenido subsidios; los efectos de desplazamiento, dado que las actividades subsidiadas pueden desplazar otras actividades de la economía, y los efectos de privilegio, ya que las personas pueden ser seleccionadas porque están entre las más instruidas o con mejores calificaciones o incluso porque tienen otras ventajas, mientras que las que carecen de esos atributos no son seleccionadas<sup>24</sup>. Los efectos multiplicadores de las políticas activas de mercado laboral pueden producirse a través de distintos canales, como el aumento del consumo resultante de las decisiones en materia de gastos de personas que obtienen ingresos de algún programa de obras públicas o porque gracias a un subsidio salarial pudieron conseguir trabajo en el sector privado. Resulta muy difícil medir adecuadamente esos efectos multiplicadores.

El tercer aspecto de toda evaluación abarcadora implica comparar el costo público del programa en cuestión con los logros sociales obtenidos con la inversión. Además de los beneficios económicos privados de una persona, las políticas activas de mercado laboral a menudo pueden aportar importantes beneficios sociales. Se espera que la participación en un programa – aun cuando éste no lleve a un empleo permanente o a un aumento de ingresos – origine una mayor cohesión social que puede reflejarse en una disminución de enfermedades como la depresión, la drogadicción o la delincuencia. Como es obvio, tales evoluciones son beneficiosas para la sociedad. Sin embargo, es necesario comparar los beneficios sociales dima-

nados de las políticas activas de mercado laboral con los beneficios que pueden dimanar de utilidades alternativas de esos recursos. Dicho de otra manera, se han de considerar los costos sociales. Por ejemplo, en un país pobre en desarrollo, los recursos utilizados para las políticas activas de mercado laboral podrían utilizarse para costear una mejor educación primaria, mejor atención médica o, quizás, otorgar algunos ingresos básicos a las personas de edad o a las personas con discapacidades a través de seguros sociales. En los países muy pobres se han de evaluar los beneficios sociales de las políticas activas de mercado laboral en relación con los beneficios que se podrían conseguir a través de un mejor acceso al agua potable, irrigación para promover la seguridad alimentaria o la erradicación de enfermedades como la malaria o la onchocercosis.

Martin Godfrey, en un reciente documento preparado para el Banco Mundial, sostiene que las políticas activas de mercado laboral deben pasar satisfactoriamente dos pruebas<sup>25</sup>. En primer lugar, todo programa que implique utilizar fondos públicos debe superar una prueba de beneficios/costos sociales. En segundo lugar, todo programa que se supone ayudará a los jóvenes desfavorecidos debe brindarles un alto índice privado de beneficios. Según Godfrey:

Los programas que no satisfacen el primer criterio están engañando a los contribuyentes; los que no satisfacen el segundo criterio están engañando a los candidatos, en realidad, traicionando la confianza de algunas de las personas más vulnerables del país. Es necesario hacer evaluaciones rigurosas: en la mayoría de los países en desarrollo no se hace ninguna.

Para corregir este problema, la OIT acaba de terminar un importante estudio donde se examinan los fundamentos empíricos sobre la repercusión de las políticas activas de mercado laboral en los países industrializados, en transición y en desarrollo<sup>26</sup>. La OIT recomienda que en el futuro se adopte un enfoque más diferenciado y selectivo de esas políticas. El estudio llega

a la conclusión de que la repercusión que tienen los programas en el empleo y en los salarios generalmente es pequeña aunque positiva debido a los efectos negativos de «peso muerto», sustitución, desplazamiento y privilegio mencionados anteriormente. Según el estudio de la OIT:

Las evaluaciones de las políticas activas de mercado laboral han mostrado que no todas las medidas activas son eficientes en lo relativo a llegar a sus grupos destinatarios; tampoco realzan todas las oportunidades de los participantes de acceder posteriormente a puestos de trabajo; y no todas constituyen medios eficientes con relación a los costos para alcanzar las metas deseadas<sup>27</sup>.

Este mismo estudio ha subrayado los importantes efectos multiplicadores y sociales que pueden derivarse de determinados tipos de políticas activas. En el caso de los países en desarrollo, los autores concluyen:

El estudio ha mostrado que las medidas de políticas activas de mercado laboral que ahora parecen revestir menor importancia en algunos países desarrollados occidentales de la OCDE, como las obras públicas y las medidas del lado de la demanda en general, pueden tener mucho éxito en países en desarrollo<sup>28</sup>.

Aunque el estudio de la OIT no se concentra específicamente en los jóvenes, los autores reconocen que «diversas evaluaciones revelan que en general las políticas activas de mercado laboral parecen ser bastante efectivas para las mujeres y las personas que vuelven a incorporarse al mercado laboral pero rara vez lo son en el caso de los jóvenes»<sup>29</sup>.

El Banco Mundial ha comenzado asimismo a compilar y sintetizar las evaluaciones y los datos disponibles con respecto a las políticas activas de mercado laboral. En dos importantes estudios del Banco Mundial se han examinado las repercusiones de las políticas activas de mercado laboral en general, y otros estudios encargados por el Banco Mundial se han concentrado más específicamente en cuestiones relativas al

empleo juvenil. El primer estudio del Banco Mundial sobre las políticas activas de mercado laboral se basa casi por completo en experiencias de los países industrializados y confirma las preocupaciones de la OCDE mencionadas anteriormente sobre la verdadera repercusión y eficacia de esos programas. Los autores llegan a la conclusión de que «los beneficios generalmente son modestos y los análisis de costos-beneficios sugieren que a veces los índices sociales de rendimiento de los programas efectivos también son negativos»<sup>30</sup>.

El más reciente estudio del Banco Mundial sobre las políticas activas de mercado laboral proporciona información de países en desarrollo<sup>31</sup>. Las evaluaciones de países en desarrollo que se resumen en este estudio comparan el rendimiento del empleo y los ingresos de los participantes con un grupo de referencia, pero en la mayoría de las evaluaciones no se toman en cuenta los efectos nocivos mencionados anteriormente ni se computan las repercusiones exactas en materia de costos-beneficios. Con todo, constituye el estudio más abarcador sobre las políticas activas de mercado laboral en los países en desarrollo de la que disponemos actualmente.

Lamentablemente, las evidencias empíricas de los países en desarrollo son incluso menos alentadoras que los resultados obtenidos en los países industrializados.

Por ejemplo, con respecto a la repercusión de los **servicios de empleo** en los países industrializados, son razonablemente positivas. En comparación con otras formas de políticas activas de mercado laboral, los servicios de empleo son relativamente baratos y las evaluaciones sugieren en general efectos positivos en el empleo en los países de la OCDE, aunque según el estudio del Banco Mundial «no parecieron mejorar considerablemente las perspectivas de empleo ni los salarios de los jóvenes»<sup>32</sup>.

Pero los datos disponibles en lo que respecta a los países en desarrollo son negativos casi por completo. El estudio más reciente del Banco Mundial llega a la conclusión de que «los servicios de empleo [...] resultan de poca utilidad en situaciones

donde el desempleo estructural es elevado y donde no hay demanda de mano de obra. Se plantean algunos interrogantes en cuanto a la cobertura y la eficacia de esos servicios en los países en desarrollo, donde muchas de las transacciones del mercado laboral son informales»<sup>33</sup>.

Godfrey también ha examinado para el Banco Mundial una abarcadora gama de políticas que afectan a las perspectivas de ingresos y de empleos de los jóvenes desfavorecidos. Según datos obtenidos en distintos países asiáticos y latinoamericanos, llega a conclusiones similares a las que preceden, sosteniendo que no hay pruebas de que los servicios de empleo mejoren suficientemente los mercados como para tener una repercusión considerable en el índice de éxito de los jóvenes que buscan trabajo, y hay inclusive menos indicios de que beneficien mucho a los jóvenes más necesitados, muchos de los cuales no poseen las cualidades que están buscando los empleadores<sup>34</sup>.

El estudio de la OIT proporciona otras visiones sobre los servicios de empleo en los países en desarrollo. Por ejemplo, este estudio sugiere que en los países africanos de habla inglesa los servicios públicos de empleo tienen una escasísima cantidad de recursos, por lo que el servicio que brindan es de calidad mínima<sup>35</sup>. Pero dado el rápido crecimiento de la fuerza laboral y los pocos puestos vacantes existentes convendría dudar en cuanto a la conveniencia de efectuar inversiones considerables para superar esos inconvenientes.

Las evaluaciones de los programas de **formación de mercado laboral** que ha dado a conocer el Banco Mundial son todavía más pesimistas. El primer estudio del Banco Mundial basado en datos de los países industrializados llegó a la conclusión de que «los programas de formación, especialmente para los desempleados de larga duración, con frecuencia no tuvieron repercusiones positivas y en la mayoría de los casos se observó que los costos eran elevados en comparación con los resultados obtenidos». En el último estudio del Banco Mundial se sintetizan los resultados de cuatro evaluaciones de programas

de formación puestos en práctica en países en desarrollo. En tres de los cuatro programas las repercusiones sobre el empleo y los ingresos eran negativas. En otras palabras, en tres de cada cuatro casos los participantes de los programas de formación tuvieron menos oportunidades de trabajar y menores ingresos que un grupo de referencia con características similares. Según el Banco Mundial, «parecería que los pocos programas que se han evaluado en los países en desarrollo tienen menos repercusión que en los países desarrollados o en los países en transición. Si esto fuera así, ¿es necesario adaptar esos programas para que reflejen los grandes sectores informales y la escasa capacidad administrativa de muchos de esos países?»<sup>36</sup>.

Como se ha señalado, la mayoría de los programas que se evalúan no son específicos para jóvenes. No obstante, el primer informe del Banco Mundial llegaba a la conclusión de que los programas de formación para jóvenes eran los que tenían la peor trayectoria, comparados con los programas de formación destinados a los desempleados de larga duración y a las personas afectadas por despidos masivos<sup>37</sup>. El Banco Mundial señalaba:

En casi todos los casos [...] luego de la formación, los participantes no tuvieron mayor suerte que el grupo de referencia, ni en las probabilidades de conseguir empleo ni en los ingresos. Además, el análisis de costos-beneficios de diversos programas de formación para jóvenes sugiere que los índices sociales de beneficios fueron en general negativos, tanto a corto como a largo plazo<sup>38</sup>.

Tras haber examinado nuevas evaluaciones procedentes del Canadá, Francia y Suecia, el Banco Mundial señalaba:

En esos países, los programas de formación para jóvenes parecen no haber tenido ningún efecto en sus probabilidades de obtener un empleo estable ni incrementaron la duración del empleo cuando se encontraba<sup>39</sup>.

Los estudios de la OCDE han llegado a conclusiones similares, aunque en el segundo

estudio del Banco Mundial se encontraron resultados más positivos en unos pocos programas de formación para jóvenes de América Latina (Argentina, Chile, Perú y Uruguay). Se trata de los denominados programas «Jóvenes», destinados a los jóvenes desfavorecidos y que combinan formación con experiencia laboral y otras formas de asistencia, como ayuda psicológica y asesoramiento profesional. No obstante, el Banco Mundial ha emitido dudas con respecto a esos programas por distintas razones, entre las cuales están sus elevados costos y el hecho de que no llegan a muchos jóvenes<sup>40</sup>.

Afortunadamente, no todas las experiencias son negativas. El estudio del Banco Mundial contiene un análisis separado de programas de capacitación para trabajadores afectados por despidos masivos. Hay pocos datos concretos procedentes de países en desarrollo, pero existe una evaluación interesante procedente de Bosnia y Herzegovina de un programa de desmovilización de soldados y reincorporación a la fuerza laboral civil. Los resultados de este programa fueron extremadamente positivos: la participación en el programa aumentó las probabilidades de empleo en un 43 por ciento y tuvo asimismo un considerable efecto positivo en los ingresos. Esta experiencia podría aprovecharse en diversos países africanos que deben reincorporar a jóvenes soldados.

Las políticas activas de mercado laboral que operan más en la parte de la demanda del mercado laboral incluyen **subsidios para los salarios y el empleo** para empresas privadas que contraten a trabajadores. Sobre la base del análisis del Banco Mundial parecería que la trayectoria seguida por ese tipo de programas en los países industrializados no es especialmente positiva desde una perspectiva económica. No obstante, el Banco Mundial ha revisado un programa de un país en desarrollo llevado a cabo en Argentina (el experimento Proempleo), que sugería efectos positivos en la experiencia de empleo posterior al programa. Este programa permite comparar la repercusión de las actividades de formación y de los subsidios

familiares porque implica brindar ambos tipos de asistencia a participantes seleccionados al azar y compara su trayectoria de empleo posterior al programa con un tercer grupo de referencia. Las personas que recibieron la formación podrían especializarse en administración de pequeñas empresas o en una serie de calificaciones profesionales prácticas como soldadura, construcción, cocina y electricidad. Transcurridos dieciocho meses, las personas que percibieron el subsidio salarial tenían muchas más probabilidades de tener un empleo que las personas del grupo de referencia, mientras que la formación no había tenido repercusión<sup>41</sup>.

Aparte de la evaluación que precede, hay muy pocos datos concretos sobre la repercusión de los subsidios salariales en los países en desarrollo y parece que muchos países en desarrollo tienen poca o ninguna experiencia con tales programas<sup>42</sup>. No obstante, existen países en transición, como la República Checa, Polonia, Hungría y Rumania, que han destinado considerables recursos a los subsidios salariales que pueden tener una repercusión muy positiva sobre el empleo<sup>43</sup>.

Se debe señalar asimismo que los programas que incluyen un subsidio salarial están destinados a subsidiar los costos laborales de un empleador y, a menudo, destinados a los desempleados de larga duración, a los trabajadores discapacitados y a los jóvenes. En consecuencia, en muchos de esos programas con frecuencia hay un fuerte elemento social y, si se eligen cuidadosamente los destinatarios y se ejerce un buen control, se pueden eliminar las posibilidades de efectos de sustitución o de privilegios. Como señala Godfrey<sup>44</sup>:

Los programas de subsidios salariales [...] imparten interesantes lecciones para un nuevo tipo de política de empleo juvenil. Una de ellas es que pueden ser especialmente beneficiosos para las personas más carenciadas... En principio, se puede seleccionar más cuidadosamente a los destinatarios, por ejemplo, subsidios para empleadores que emplean a trabajadores jóvenes con discapacidades o miembros de un grupo étnico determinado.

La OIT llega a conclusiones similares y señala que «los subsidios salariales para los empleadores o los empleados parecen ser especialmente útiles para responder a las necesidades de los desempleados de larga duración»<sup>45</sup>.

Otro tipo de programa que goza de popularidad en los países en desarrollo es el constituido por las obras públicas o los proyectos con mano de obra intensiva. Algunos autores no los consideran políticas activas de mercado laboral porque tienden a tener objetivos múltiples, como el establecimiento de infraestructura, redes de seguridad de ingresos y creación de empleos. Según el Banco Mundial, la mayoría de las evaluaciones de esos programas que se realizaron en los países industrializados y en países en transición no son positivas. El Banco Mundial piensa que los efectos negativos posteriores a los programas observados en los países industrializados podrían ser causados por el estigma de estar asociados con programas de obras públicas realizados en el pasado. Esto es mucho menos probable en un país pobre en desarrollo.

Godfrey<sup>46</sup> se muestra muy positivo con respecto a los beneficios económicos más amplios que pueden derivarse de este tipo de programas:

En principio, un sistema de red de seguridad de este tipo se adecua de manera ideal a un país en desarrollo porque también crea y mantiene los bienes. Tales programas crean empleos directamente durante el proceso de construcción, indirectamente a través de vínculos con las industrias proveedoras, a través del efecto multiplicador cuando los trabajadores gastan sus ingresos y dinámicamente cuando los bienes que se han construido ayudan a aumentar la productividad en ese ámbito y cuando el aumento de la demanda eleva los incentivos para invertir.

Señala asimismo que «no se debe olvidar la gran fuerza que tienen tales programas cuando son adecuadamente concebidos, es decir, cuando abarcan a un grupo autoseleccionado de personas necesitadas»<sup>47</sup>.

La OIT tiene una enorme experiencia en promover el desarrollo de infraestructura

con gran intensidad de mano de obra, y esta experiencia confirma los argumentos de Godfrey. Tradicionalmente se ha concentrado la atención en la infraestructura, como caminos rurales, caminos secundarios, pozos y sistemas de irrigación, drenaje y cloacas, pero el enfoque también se puede utilizar para infraestructura social, incluyendo establecimientos escolares y centros de salud. En los últimos años, la OIT se ha concentrado en crear el marco logístico dentro de los ministerios de planificación, departamentos viales u otras secciones de la función pública con el fin de garantizar que en los procedimientos de contratación para crear infraestructura se dé prioridad a técnicas con gran intensidad de mano de obra y se promueva el trabajo decente. Las evaluaciones que la OIT hizo de estos programas no han evaluado la repercusión posterior al programa ni los ingresos de los participantes. Sin embargo, se han hecho evaluaciones que comparan la repercusión económica de la infraestructura construida con técnicas «de equipamiento intensivo» y las construidas con técnicas de empleo intensivo. Según la OIT, el enfoque basado en la mano de obra intensiva resulta entre el 10 y el 30 por ciento menos costoso y da mejores resultados en lo concerniente a ingresos y consumo de los hogares (que aumentan por lo menos al doble), llega a los grupos de bajos ingresos (a través de por lo menos el triple de empleo para la mano de obra no calificada) y utiliza por lo menos un 50 por ciento más de los recursos locales<sup>48</sup>. La OIT sostiene asimismo que las técnicas de empleo intensivo tienen importantes efectos macroeconómicos porque reducen la necesidad de divisas entre un 50 y un 60 por ciento<sup>49</sup>.

El estudio de Auer confirma estas positivas conclusiones. Se llega a la conclusión de que:

En los países en desarrollo, las obras públicas, especialmente en el ámbito de la construcción, pueden tener importantes efectos multiplicadores. Además, al no haber subsidios pasivos, contribuyen a brindar un sustento a los segmentos más pobres de la sociedad<sup>50</sup>.

Finalmente, el Banco informa sobre la repercusión de la **ayuda para el desarrollo de las microempresas y ayuda para el trabajo por cuenta propia**, lo que normalmente incluye algún tipo de ayuda financiera y de servicios técnicos como formación o asistencia para desarrollar y poner en práctica un plan comercial. Según el estudio del Banco Mundial, las pruebas sobre la repercusión de estos programas son demasiado pocas. En muy pocos de esos programas se han realizado evaluaciones científicas. No obstante, los datos disponibles a partir de revisiones efectuadas en países industrializados justifican cierto optimismo con respecto a la eficacia de esos programas, si bien hay algunas salvedades que hacer porque los índices de pedidos son bajos y los elevados índices de fracaso de los nuevos negocios implican que esos tipos de intervención tienen un riesgo considerable<sup>51</sup>. También según el estudio del Banco Mundial, «mientras que los costos de peso muerto y desplazamiento pueden ser importantes, en general no se han tomado en cuenta esos efectos»<sup>52</sup>. El estudio del Banco Mundial llega a la conclusión siguiente:

En última instancia, es necesario realizar una evaluación mucho más profunda para comprender las repercusiones de los programas destinados a prestar asistencia a los trabajadores desempleados para que inicien sus propios emprendimientos. Esto se aplica especialmente en los países en transición y en desarrollo, donde se han realizado muy pocas evaluaciones rigurosas<sup>53</sup>.

Los comentarios que preceden se refieren a la repercusión de los programas de asistencia para desarrollo de microempresas en general y no específicamente a los programas para jóvenes. No obstante, en su documento para el Banco Mundial, Godfrey examina la repercusión de los programas de desarrollo de microempresas en los jóvenes. Revisa un programa llevado a cabo en Jamaica, que debía permitir que jóvenes desempleados instalaran sus propias empresas. El programa incluía un préstamo, disponible una vez finalizada la formación y presentado un plan de la empresa.

Una evaluación independiente reveló que gran parte de los préstamos fueron a jóvenes con estudios secundarios y a personas que ya tenían trabajo. Además, el índice de fracaso fue elevado, permaneciendo solamente el 30 por ciento de los beneficiarios en actividad al cabo de tres años<sup>54</sup>.

Godfrey<sup>55</sup> también revisó el programa Youth Business International (YBI), al que se le presta considerable atención en documentos relacionados con el empleo juvenil. Al respecto señala:

El YBI es un programa destinado a los jóvenes desfavorecidos. Sus intenciones son admirables y es impresionante en cuanto a la gama de instituciones y recursos que pudo movilizar, pero no ha dado a conocer los resultados de ninguna evaluación rigurosa. [...] Dada la naturaleza de los participantes, es posible que la repercusión haya sido positiva, ¿pero qué pasa con su enorme costo?

Godfrey llega a la conclusión global de que «los programas revisados [...] no llegan a ser convincentes en el sentido de que el suministro de créditos y de otro tipo de respaldo a los jóvenes sin recursos para establecer sus propias empresas sea una manera eficiente de aliviar sus problemas de empleo en comparación con muchos otros medios disponibles»<sup>56</sup>.

El estudio de la OIT apunta en una dirección similar, sugiriendo que los programas para el desarrollo de microempresas generalmente tienen más éxito entre las personas más calificadas y, especialmente, entre los hombres<sup>57</sup>.

## Conclusiones

Hemos señalado anteriormente que en los últimos años se llevó a cabo a escala internacional una serie de grandes reuniones e iniciativas sobre el empleo juvenil. Resultaba imperativo que la comunidad internacional respondiera con prontitud a los crecientes problemas de empleo juvenil. Una de las iniciativas más importantes fue el establecimiento de la Red de Empleo Juvenil (YEN), con la participación de las Naciones Unidas,

el Banco Mundial, la OIT y toda una gama de expertos de alto nivel. La red YEN ha pedido a todos los gobiernos que preparen «revisiones y planes de acción nacionales» sobre empleo juvenil, que deberían concentrarse en cuatro prioridades máximas<sup>58</sup>:

- Empleabilidad: invertir en educación y en formación profesional para jóvenes, además de mejorar la repercusión de esas inversiones;
- Igualdad de oportunidades: dar a las jóvenes las mismas oportunidades que a los jóvenes;
- Emprendimientos: facilitar el establecimiento y la administración de empresas para crear más y mejores puestos de trabajo para jóvenes mujeres y hombres;
- Creación de empleos: situar la creación de empleos en el centro de la política macroeconómica.

No obstante, es importante recordar que las organizaciones y los expertos internacionales implicados en esta Red nunca propusieron un paquete político de «talla única» para hacer frente a los problemas de empleo juvenil. Desde el comienzo, el panel de alto nivel de la red YEN reconoció que «hay muchas sendas que llevan al éxito», y las cuatro prioridades mencionadas anteriormente nunca tuvieron la intención de limitar la flexibilidad de los países para concebir políticas y programas que pudieran ocuparse del empleo juvenil con eficacia. En consecuencia, la red YEN y otras iniciativas internacionales sobre empleo juvenil – como las reuniones de la OIT planeadas para octubre de 2004 y junio de 2005 – sin duda desearán examinar con atención las nuevas evidencias que están surgiendo con respecto a la repercusión de las distintas políticas y programas relacionados con el empleo juvenil.

No cabe duda de que los participantes de esos importantes foros internacionales sobre empleo juvenil querrán respuestas a una amplia gama de cuestiones. Es posible imaginarse que se preguntarán sobre los datos disponibles con respecto a los costos y beneficios de las distintas políticas

o programas de mercado laboral que podrían mejorar la situación relativa de los jóvenes en el mercado laboral. Más específicamente, ¿cuáles son los efectos de peso muerto, sustitución, desplazamiento y privilegio de cada posible intervención activa de mercado laboral que se deban tomar en cuenta? ¿Cuáles son los costos precisos de los distintos programas y cómo han afectado a las perspectivas futuras de empleo y de ingresos de los participantes? ¿Tiene sentido concentrarse en la formación y en la empleabilidad en una economía con excedente de mano de obra donde no hay vacantes en la economía formal? ¿Qué se puede hacer para garantizar que las políticas activas de mercado laboral se apunten con precisión a los jóvenes más necesitados? ¿Es política, social y económicamente conveniente sustituir el empleo de los adultos por empleo juvenil?

Los datos resumidos anteriormente, que han sido compilados por el Banco Mundial y la OIT, pueden ayudar a que quienes hacen las políticas y quienes participan en los distintos foros internacionales respondan a estos interrogantes. Las pruebas disponibles indican claramente que las políticas activas de mercado laboral más económicamente eficientes y socialmente convenientes para un país en desarrollo con excedente de oferta de mano de obra son las que estimulan directamente la demanda de mano de obra. Las obras públicas con mano de obra intensiva y los subsidios salariales para promover el empleo en la economía formal parecen ser las mejores opciones.

Por otra parte, las evaluaciones existentes plantearían preocupaciones en cuanto a la conveniencia o no de utilizar la escasa recaudación impositiva o la AOD para financiar servicios de empleo y ciertos tipos de programas de formación en los países en desarrollo. Los estudios preparados por el Banco Mundial parecen sugerir que las políticas destinadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes son convenientes, pero los escasos recursos se invertirían mejor si se destinaran a educación básica y a mejorar la instrucción funcional de los jóvenes, especialmente de las jóvenes. Según Godfrey<sup>59</sup>:

Una mayor contribución para mejorar las perspectivas futuras de empleo de los chicos más necesitados consiste en hacer que sigan yendo a la escuela hasta que sean por lo menos funcionales en cuanto a alfabetización y conocimientos básicos de matemática: esto implicará subsidios con fines precisos y, de ser posible, programas especiales de preescolar.

Además, sostiene que se debe prestar también atención a la calidad de la enseñanza escolar que se brinda a los chicos y, en consecuencia, a los exámenes, la formación de los docentes, los libros de texto y el nivel de los salarios de los docentes, como así también a disminuir las diferencias de calidad entre los establecimientos escolares que han surgido a medida que se expandían los sistemas educativos. La publicación de la OIT llega a conclusiones similares<sup>60</sup>:

Como sucede en la mayoría de los países en desarrollo, el analfabetismo plantea un grave problema en muchos países de Asia y la formación debe entonces ser con frecuencia de índole más general. Con frecuencia, los chicos y los jóvenes de las zonas rurales se enfrentan con que no tienen establecimientos escolares accesibles o que puedan pagar. Las deficiencias en la educación les impide encontrar trabajo, viéndose especialmente perjudicadas las niñas y las jóvenes.

Los estudios del Banco Mundial también parecen tener razón cuando sugieren que necesitamos examinar más detenidamente la repercusión en el empleo juvenil de los programas concebidos para promover el establecimiento de empresas y microempresas. En la mayoría de los países en desarrollo, un buen porcentaje de jóvenes ya están trabajando en la economía informal como trabajadores por cuenta propia, autónomos o a cargo de microempresas. Son todos «empresarios». Parece existir una relación inversa entre la proporción de empresarios de una economía y el nivel de desarrollo económico o de prosperidad: las economías menos desarrolladas, con economías informales que abarcan entre el 60 y el 90 por ciento de la actividad económica, tienen claramente las mayores

proporciones de empresarios; en comparación, los países industrializados tienen una proporción mucho mayor de mano de obra asalariada.

Además, es posible que en una situación de demanda agregada estática, un aumento de la cantidad de jóvenes empresarios que produzcan bienes y servicios para el mercado doméstico no haga sino generar una competencia no deseada en los mercados de productos locales. Sería muy poco realista esperar que los nuevos empresarios jóvenes comiencen a producir bienes de suficiente calidad capaces de competir en los mercados de exportación. Es más probable que se establezcan en la economía informal y que copien la producción de bienes y servicios que ya están ofreciendo otros, haciendo así que bajen los precios y sacando de circulación a operadores de la economía informal ya existentes u obligándoles a encontrar la manera de reducir costos para poder seguir siendo competitivos. Pero para la mayoría de los operadores del sector informal, la principal variable de costos es la mano de obra (ya se trate de sus propios ingresos o de lo que paguen al personal o ayudante de que dispongan). Esto podría hacer que aumente la explotación de la mano de obra y que aumenten los incentivos para utilizar trabajo infantil no remunerado.

En consecuencia, dentro del contexto de un país en desarrollo, toda atención especial que se preste a la promoción del trabajo por cuenta propia o del empresario no se debería hacer como una actividad aislada, sino más bien como parte de un proceso integrado de reestructuración concebido para transformar la economía informal y para hacer que realmente se aplique la legislación laboral<sup>61</sup>. Se ha de prestar asimismo cuidadosa atención a la utilización de los beneficios que se obtienen en el trabajo, que son suplementos de los ingresos brindados por el Estado a los trabajadores de empresas de la economía informal que se ajustan a la legislación laboral<sup>62</sup>. De esta manera, la política pública puede crear una estructura financiera incentivadora conducente a la transformación de la economía informal.

Esto no significa que en un debate sobre el empleo juvenil sean superfluas otras cuestiones relacionadas con el fomento del empresariado y el establecimiento de un sector privado más dinámico y exitoso. Por el contrario, para realzar el crecimiento económico y el empleo, y para reducir los problemas de empleo juvenil, la mayoría de los países en desarrollo necesitan desesperadamente un considerable aumento de las inversiones privadas. Lamentablemente, en el caso de la mayoría de los países en desarrollo es poco probable que el aumento de las inversiones privadas proceda de fuentes extranjeras porque la competencia es demasiado dura. En consecuencia, es importante que nos concentremos en factores que influyen en las inversiones privadas nacionales, entre los cuales se cuentan el nivel de las tasas de interés, la disponibilidad de créditos y otros aspectos que inciden en la confianza en los negocios. Estas consideraciones, además del pobre desempeño de ciertos tipos de políticas activas de mercado laboral en el mundo en desarrollo deberían llevarnos de vuelta a las políticas internacionales, macroeconómicas y sectoriales que se discutieron anteriormente.

Si bien las políticas activas de mercado laboral no son la panacea que algunos pretenden, quienes toman las decisiones políticas requerirán una gama más amplia de instrumentos económicos para combatir el desempleo y promover las perspectivas de empleo de los jóvenes. Como hemos indicado, la mayor atención prestada en los países industrializados a las políticas activas de mercado laboral durante las últimas décadas coincidió con el resurgimiento de una economía mundializada y con un menor espacio político para los gobiernos nacionales que deseaban utilizar políticas fiscales, monetarias, laborales, comerciales y de tipos de cambio a fin de alcanzar objetivos en el mercado laboral.

Durante el último quinquenio, el Director General de la OIT, Juan Somavia, ha llevado a cabo una impresionante campaña para colocar el empleo en el centro de la política económica nacional y lograr

mayor coherencia entre la política económica y social a escala nacional e internacional. Sin embargo, algunas instituciones y observadores creen que pueden adherirse a esas convenientes metas sin alterar sus preferencias por las políticas macroeconómicas restrictivas, por el mercado libre y por los mercados abiertos de capital. Creen que se puede situar el empleo en el centro de la toma de decisiones y alcanzar una mayor coherencia simplemente a través de una mayor flexibilidad del mercado laboral y de políticas activas de mercado laboral. La verdad es que la mayoría de los mercados laborales de los países en desarrollo ya son increíblemente flexibles en la práctica debido a la magnitud de la economía informal y al hecho de que no se aplica la legislación laboral o a que no se utilizan las instituciones del mercado laboral que en teoría parecen existir. Al mismo tiempo, como hemos visto, el historial de las políticas activas de mercado laboral es controvertido y las mismas no constituyen por sí solas una respuesta adecuada a los tremendos problemas de los jóvenes en el mercado laboral que enfrentan los países en desarrollo.

En última instancia, cuando se discuten las respuestas políticas adecuadas a los problemas de los jóvenes en el mercado laboral, no es posible considerar los debates sobre macroeconomía y política económica internacional como «demasiado difíciles». Al concebir políticas que ayuden a los jóvenes en las distintas situaciones descritas en los párrafos iniciales de este artículo no se pueden eludir estas complejas cuestiones. En consecuencia, quienes toman las decisiones políticas y los interlocutores sociales que participarán en los próximos foros de la OIT sobre empleo juvenil deben ocuparse de los siguientes tipos de cuestiones: ¿Es el aumento de la demanda agregada una condición necesaria para resolver los problemas juveniles de mercado laboral? ¿Es una condición suficiente? ¿Cuál es la manera más eficiente de conseguir un aumento sostenible en la demanda agregada? ¿Cómo inciden la estructura de la economía, el nivel de desarrollo y las condiciones económicas existentes en las opciones

factibles para incrementar la demanda agregada? ¿Tienen los gobiernos el espacio político necesario para aplicar las políticas macroeconómicas requeridas para resolver los problemas de empleo juvenil? ¿Qué reforma se necesita hacer en las políticas e instituciones económicas internacionales a fin de realzar el espacio de las políticas nacionales?

Si el aumento de la demanda agregada no fuera una condición suficiente para resolver los problemas juveniles de mercado laboral, ¿qué medidas complementarias y políticas sectoriales se necesitan? ¿Es aconsejable y factible intentar aumentar la elasticidad del empleo o procurar promover sectores que tienen una elasticidad relativamente alta de empleo? Si la mayoría de los jóvenes desfavorecidos de los países en desarrollo están en este momento realizando actividades agrícolas de baja productividad o actividades en la economía informal urbana, ¿qué reformas se necesitan a fin de que los pobres tengan acceso a los bienes necesarios para incentivar la productividad y los ingresos en esos ámbitos de actividad? ¿Es el acceso a créditos suficiente o es necesario contemplar una reforma agraria, subsidios a los productores bien asignados y desarrollo de la infraestructura pública?

En este artículo se plantean muchos interrogantes aunque se dan bastante pocas soluciones. Pero para cualquier debate constructivo resulta imperativo definir en primer lugar las cuestiones que más importan antes que obtener consenso sobre cuestiones que no son las indicadas. Durante el próximo año la OIT puede ayudar a reducir las potenciales diferencias políticas sobre el desempleo juvenil concentrando el debate en las cuestiones aquí planteadas, elaborando un análisis económico sólido y brindando asesoramiento político independiente basado en evidencias empíricas concretas. De esta manera, la OIT habrá hecho una considerable contribución para resolver el dilema de la juventud necesitada.

## Notas

<sup>1</sup> OIT, «Starting Right: Decent Work for young people», documento de referencia para la reunión tripartita sobre empleo juvenil, octubre de 2004.

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Children and Youth: A Framework for Action*, texto provisional, julio de 2004, pág. 28.

<sup>3</sup> Documento A/56/422 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y documentos preparados por el secretariado de la red Youth Employment Network.

<sup>4</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, págs. 3 y 29.

<sup>5</sup> OIT, *op. cit.*, 2004.

<sup>6</sup> OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, agosto de 2004.

<sup>7</sup> Dentro del sistema de Naciones Unidas y en todas las estadísticas recopiladas por sus organismos especializados, por «jóvenes» se entiende personas de 15 a 24 años de edad.

<sup>8</sup> OIT, *op. cit.*, agosto de 2004.

<sup>9</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, julio de 2004.

<sup>10</sup> Véanse las declaraciones del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas en la presentación pública de la red Youth Employment Network.

<sup>11</sup> OIT, *op. cit.*, agosto de 2004.

<sup>12</sup> Martin Godfrey, *Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries - Prevention as well as Cure*, 2004, pág. 3.

<sup>13</sup> OIT, *op. cit.*, agosto de 2004, pág. 2.

<sup>14</sup> Naciones Unidas, *World Youth Report 2003*, pág. 78.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, *op. cit.*, pág. 79.

<sup>16</sup> OIT, *op. cit.*, pág. 17.

<sup>17</sup> Paul Ryan, comentarios sobre Godfrey.

<sup>18</sup> Godfrey, *op. cit.*, pág. 3.

<sup>19</sup> N. O'Higgins, *Trends in the youth labour market in developing and transition countries*, Banco Mundial, documentos de debate sobre la protección social, octubre de 2003, pág. 44.

<sup>20</sup> La reciente publicación de la OIT *Tendencias mundiales del empleo juvenil* tenía por finalidad hacer que la atención fuera más allá del desempleo juvenil.

<sup>21</sup> J. P. Martin, «What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences», *Economic Studies*, París, OCDE, 2000, págs. 106-107.

<sup>22</sup> Sin embargo, Godfrey sostiene que muchos gobiernos de la OCDE no tomaron medidas con respecto a los resultados negativos de los índices de rendimiento de los programas de formación para jóvenes.

<sup>23</sup> Se refiere a técnicas y procedimientos experimentales.

<sup>24</sup> OIT, documento del Consejo de Administración, *Políticas activas de mercado laboral*, noviembre de 2003.

<sup>25</sup> Godfrey, *op. cit.*

<sup>26</sup> P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke, *Active Labour Market Policies Around the World: Coping with the consequences of globalization*, OIT, Ginebra, 2004.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 49.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pág. 59.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pág. 49.

<sup>30</sup> A. Dar y Z. Tzannotos, revisión de 1999 de 72 evaluaciones científicas de diversas políticas activas de mercado laboral.

<sup>31</sup> G. Betcherman, K. Olivas y A. Dar, *Impacts of Active Labour Market Programmes: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*, Unidad de Protección Social, Banco Mundial, enero de 2004.

<sup>32</sup> Dar y Tzannotos, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>33</sup> Betcherman, Olivas y Dar, *op. cit.*, pág. 2.

<sup>34</sup> Godfrey, *op. cit.*, pág. 20-23.

<sup>35</sup> Auer, *op. cit.*, pág. 31.

<sup>36</sup> Betcherman, Olivas y Dar, *op. cit.*, pág. 29.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pág. 34.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, pág. 36.

<sup>40</sup> *Ibid.*, págs. 36-39.

<sup>41</sup> Godfrey, *op. cit.*, págs. 23-24.

<sup>42</sup> G. Kanyenze, G. Mhone y T. Sparreboom, «Strategies to combat youth unemployment and marginalisation in anglophone Africa», OIT/SAMAT, 2000.

<sup>43</sup> C. O'Leary, A. Nesporova y A. Samorodov, «Manual on evaluation of labour market policies in transition countries», OIT, 2001.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pág. 25.

<sup>45</sup> Auer, *op. cit.*, pág. 49.

<sup>46</sup> Godfrey, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pág. 27.

<sup>48</sup> OIT, documento del Consejo de Administración, *El empleo productivo como factor de reducción de la pobreza y desarrollo*, marzo de 2004, pág. 6.

<sup>49</sup> OIT, *A Global Programme: Investing in Employment for Poverty reduction and Local Economic Growth*, febrero de 2003.

<sup>50</sup> Auer, *op. cit.*, pág. 49.

<sup>51</sup> Betcherman, Olivas y Dar, *op. cit.*, pág. 49.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pág. 49.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pág. 51.

<sup>54</sup> Godfrey, *op. cit.*, pág. 29.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pág. 30.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pág. 32.

<sup>57</sup> Auer, *op. cit.*, pág. 49.

<sup>58</sup> YEN, *Decent Work for Young People*, 2003.

<sup>59</sup> Godfrey, *op. cit.*, pág. 70.

<sup>60</sup> Auer, *op. cit.*, pág. 33.

<sup>61</sup> Kanyenze, Mhone y Sparreboom, *op. cit.*

<sup>62</sup> Auer, *op. cit.*, págs. 57-60.

# La flexibilidad: peligrosamente ineficaz

*La flexibilidad, presentada como la panacea del desempleo juvenil, no sólo no ha conseguido poner coto a la erosión del empleo, sino que además ha influido negativamente en las condiciones de trabajo. Análisis.*

---

Luc Demaret

Jefe de Redacción

Educación Obrera

OIT

---

¿Salario mínimo? ¡Rigidez! ¿Control de los despidos? ¡Rigidez! ¿Cargas sociales? ¡Rigidez! ¿Negociación colectiva? ¡Rigidez! Para muchos expertos, no es necesario buscar muy lejos para encontrar las causas del desempleo que hace estragos en todo el mundo. Un desempleo que, según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>, afecta a 88 millones de jóvenes de 15 a 24 años de edad, cerca de la mitad de los desempleados del planeta. Para los partidarios de la teoría de las «rigideces» hay una única solución: fle-xi-bi-li-dad. ¡Abajo los salarios mínimos y los contratos de duración indeterminada, basta de aportes sociales, viva la libertad de despedir y el mercado laboral flexible!

El quid de la cuestión radica en que, a pesar de que esta receta se aplica religiosamente en la mayoría de los países industrializados desde hace más de veinte años (y, sin lugar a dudas, con mayor ortodoxia en los países anglosajones), las cifras del desempleo no muestran ningún indicio de disminuir. En 2003, la cantidad de trabajadores que buscaban empleo llegó a 185,9 millones (es decir, el 6,2 por ciento de la población activa total), lo que constituye la cifra más alta que haya registrado la Oficina Internacional del Trabajo en su historia<sup>2</sup>. Peor aún: mientras que en 1993 el índice de desempleo global de los jóvenes de 15 a 24 años de edad era del 11,7 por ciento, hoy asciende al 14,4 por ciento, es decir, un aumento del 23 por ciento en un

lapso de diez años. ¡Casi veinte millones de jóvenes desempleados!

Pero si bien las medidas de flexibilidad parecen haber tenido muy poca repercusión positiva en las cifras del desempleo, sus efectos más nocivos se han hecho sentir en los empleos todavía disponibles. En su Informe sobre la Juventud Mundial, la Organización de las Naciones Unidas señalaba recientemente:

Cada vez son más los jóvenes que tienen empleos precarios que no constituyen una fuente de ingresos suficientes para cubrir las necesidades esenciales. En los países industrializados, la demanda de mano de obra flexible y la creciente utilización de contratos de trabajo temporales o a tiempo parcial hicieron que aumentara el sentimiento de inseguridad y los riesgos. En los países en desarrollo, cada vez más jóvenes trabajan en la economía informal, donde los salarios son bajos y las condiciones de trabajo malas, cuando no se los somete directamente a explotación<sup>3</sup>.

De los 550 millones de trabajadores pobres que no consiguen mantenerse con sus familias por encima del umbral de pobreza de un dólar diario, 130 millones son jóvenes que tienen que luchar para sobrevivir trabajando en la economía informal.

Según un informe preparado por la OIT para la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2002<sup>4</sup>, si se excluye la agricultura, en los países en desarrollo

trabaja en el sector informal entre la mitad y las tres cuartas partes de los trabajadores: el 72 por ciento lo hace en el África subsahariana, el 65 por ciento en Asia, el 51 por ciento en América Latina y el 48 por ciento en el norte África. El informe puntualiza que el mundo industrializado tampoco está a salvo de esta situación. En los quince países de la Unión Europea, el 30 por ciento de los trabajadores no pertenece al marco clásico. En los Estados Unidos, uno de cada cuatro trabajadores se encuentra en esa situación, y menos del 20 por ciento de los trabajadores a tiempo parcial tiene algún seguro de enfermedad o un sistema de jubilación financiado por el empleador.

Para Christine Nathan, portavoz de los trabajadores en la discusión sobre la economía informal durante la 90.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, las razones deben buscarse en la promoción de una flexibilidad laboral que a menudo se tradujo en bajos salarios, en falta de seguridad en el empleo y en carencia de seguridad social, pero también ha de cuestionarse la estrechez de miras de los organismos internacionales. «A escala internacional no se puede negar el papel motor que desempeñaron las instituciones financieras internacionales en lo concerniente a promover la economía informal», señalaba Christine Nathan en una entrevista con *Educación Obrera*<sup>5</sup>. «Fue flagrante la falta de adaptación de los programas de liberalización o de desregulación a las condiciones y a las posibilidades locales. En realidad, la ortodoxia ideológica y una fe ciega en la capacidad del mercado de solucionar todos los problemas fueron los principales fundamentos de sus políticas. Como resultado, millones de personas se encontraron muy a su pesar inmersas en la economía informal. Lamentablemente, no tenían ninguna otra alternativa ya que los empleos formales desaparecieron.»

La flexibilidad tampoco impidió que se profundizaran las desigualdades. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización señala en su informe publicado en febrero de 2004 que se acen-tuó la desigualdad de ingresos. En los Es-

tados Unidos, el 1 por ciento de la población que tiene los ingresos más elevados tuvo en 2002 el 17 por ciento del ingreso nacional bruto, algo nunca visto desde el decenio de 1920<sup>6</sup>.

## Los jóvenes y el trabajo doméstico

Informalización y desigualdades, quizá en la mezcla de ambas cosas esté el origen del auge del trabajo doméstico. Según la OIT y el UNICEF, habría decenas de millones de jóvenes – a menudo incluso niños – que se ven obligados a trabajar durante largas y penosas horas para complementar los ingresos familiares, los cuales han pasado a ser insuficientes. Flor, de 17 años, una joven empleada doméstica de El Salvador, trabaja 13 horas al día, según denuncia la organización humanitaria Human Rights Watch, adjuntando testimonio, en un informe publicado en enero de 2004<sup>7</sup>. Flor cuenta: «Empiezo a trabajar a las 4:30. El trabajo es duro: lavo, plancho, me ocupo de los niños. Para llegar al trabajo tengo que levantarme a las 2 de la mañana. A veces como algo pero muchas veces tengo demasiado que hacer. No tengo tiempo para hacer pausas. Tengo un solo día franco al mes. Gano 26 dólares mensuales. Pero si cometo algún error, me lo deducen del salario. Una vez, la patrona perdió una cadena que decía que valía 48 dólares. Tuve que pagarla. Preferí pagar a perder el empleo». Es difícil de explicarle a Flor, como lo hace en la agencia Inter Press el economista chileno Juan Luis Correa, que «hacer que el mercado laboral sea más flexible solamente tiene efectos positivos y ningún efecto negativo ya que eso permite que los empleadores y los trabajadores elijan libremente en función de sus propias necesidades»<sup>8</sup>.

Cuando el 85 por ciento de los nuevos «empleos» creados en América Latina entre 1990 y 1994 pertenecían a la economía informal y, por ende, eran precarios y estaban desprovistos de protección social, uno puede asombrarse ante la afirmación de ese economista según la cual la flexibilidad laboral permite «crear nue-

vas empresas y nuevos empleadores que se suman al mercado para contratar trabajadores y transformar la relación entre la cantidad de empleadores y de trabajadores en provecho de estos últimos. Al haber más empleadores y ser mayor el poder de negociación de los trabajadores, libres, estos últimos no podrán tener más que ventajas». No cabe duda de que el análisis efectuado el año pasado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está mucho más cerca de la realidad: «La desregulación hizo que proliferaran los empleos de mala calidad, poco estables, mal remunerados y que solamente brindan malas condiciones de trabajo y poca o ninguna protección o prestaciones sociales».

### Zonas francas: la explotación

Uno de los raros sectores que proporcionan empleos formales para los jóvenes de América Latina, al igual que en otras regiones del mundo en desarrollo, es el de las zonas francas de exportación. El principio de las zonas francas es relativamente simple. Un país atrae inversores, les brinda una infraestructura y otras ventajas y les permite importar material para el ensamblado o la confección de mercancías que luego serán exportadas sin pagar aranceles aduaneros. Para atraer a los inversores, los países donde se asientan esos enclaves económicos brindan muchos incentivos: exención impositiva sobre los beneficios, exoneración de aportes sociales e incluso garantías en lo concerniente a la paz social. En este caso, la flexibilidad es la regla y la mano de obra es joven y fundamentalmente femenina.

En todo caso, es innegable que las zonas francas permitieron crear millones de empleos. La cantidad de trabajadores de las zonas francas de Filipinas pasó de 229.000 en 1994 a 716.000 en 2001, y en las de Costa Rica la cantidad de empleos creció de 7.000 en 1990 a 34.000 diez años más tarde. En la República Dominicana, la cantidad de empleos, que no superaba los 25.000 en los años ochenta, alcanzó la

cifra de 200.000 en 2000. En Sri Lanka se crearon 350.000 puestos de trabajo, principalmente en la industria de confección de ropa para exportación.

En un reciente informe de la OIT<sup>9</sup> se indica que la cantidad de zonas francas del mundo pasó de 79 en 1975 a 3.000 en 2002, y que la cantidad de países que tienen una o varias zonas francas pasó de 25 en 1975 a 116 en 2002. Hoy en día, por lo menos 13 millones de trabajadores y trabajadoras desempeñan tareas en las zonas francas, cantidad a la que hay que agregar 30 millones de trabajadoras y trabajadores chinos en las 2.000 zonas económicas especiales que tiene ese país.

La cuestión que se plantea es la calidad de esos empleos. En su informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales, publicado en junio de 2004<sup>10</sup>, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) resume la situación de la siguiente manera:

Las zonas francas de exportación y las empresas multinacionales que tienen allí sus actividades continúan avasallando los derechos sindicales, especialmente en las industrias de confección de ropa de Asia y América Central. Gran cantidad de trabajadores de esas empresas son jóvenes mujeres que tienen que soportar condiciones de trabajo horribles ya que no cuentan con sindicatos que las protejan.

Joseph Salnave tenía 24 años cuando en mayo de 2003 fue contratado como obrero textil en la zona franca haitiana de Ouanaminthe, en la frontera con la República Dominicana. «La jornada de trabajo comenzaba a las 6:45 y terminaba a las 19:00, eran casi once horas con nada más que una interrupción de 45 minutos al mediodía para comer, lavarse un poco la cara e ir al baño», cuenta el joven. En la fábrica donde trabajaba, que confecciona vaqueros de marca Wrangler y Levi's para el mercado estadounidense, la presión de los supervisores es constante. Se deben coser 900 dobladillos por día; de lo contrario, al día siguiente la jornada será todavía más larga. ¿El salario? Para comenzar 432 gourdes por semana (alrededor

de 10 dólares estadounidenses). Transcurrido algo más de un año, ve que las promesas de aumento raras veces se cumplen. La mayoría de los obreros, que legalmente deberían trabajar 48 horas por semana, en realidad hacen 55 por el mismo salario. «Muchas veces había abusos de poder, cuenta Joseph Salnave, por ejemplo, diversos obreros despedidos se negaron a entregar su tarjeta de identificación hasta que no les pagaran las indemnizaciones. Los 'supervisores' recuperaron las tarjetas amenazándolos con sus armas.» Cuando Joseph se fue de la empresa, presionado, cobró nada más que la mitad de los 432 gourdes que le debían por la última semana de trabajo.

El Grupo M, primer empleador industrial de la República Dominicana, es uno de los operadores de la zona franca de Ouanaminthe y el principal proveedor de vaqueros de la región del Caribe. Para construir las dos unidades de producción donde se emplea a 900 trabajadoras y trabajadores haitianos (una mano de obra más barata que la de la vecina República Dominicana), el Grupo M obtuvo un préstamo de 20 millones de dólares del Banco Mundial (a través de su agencia de crédito del sector privado, la Corporación Financiera Internacional, CFI). A raíz de una primera queja presentada por la CIOSL, la CFI incorporó a su préstamo algunas condiciones, entre ellas, el respeto de la libertad sindical en todas las fábricas del grupo. Eso no parece haber frenado las inclinaciones antisindicales de la empresa: en marzo de 2004, menos de 48 horas después de haberse enterado de la formación de un sindicato, la fábrica despidió a los 33 primeros miembros. La huelga que siguió fue sofocada por hombres armados enviados por la patronal. En junio de 2004 estalló otra huelga. Más de 300 obreros fueron despedidos. ¿Un caso aislado? Para nada. En una zona franca de Noida, en la India, los trabajadores fueron despedidos por pedir que se aplicara la legislación laboral, informa la CIOSL<sup>11</sup>. Y en Santa Cruz, cerca de Bombay, «el 90 por ciento de los trabajadores son mujeres, generalmente jóvenes y demasiado temerosas para formar sindicatos.

Las condiciones de trabajo son malas y las horas extraordinarias, obligatorias».

El 17 de agosto de 2004, en la oficina del Ministro de Trabajo de Mauricio suben de tono las voces del ministro Showkutally Soodhun y Joseph Lee, el «director gerente» de Rossana Textiles, donde trabajan 800 obreros en las zonas francas de Goodlands y Rose-Belle. El ministro trata de entender por qué la empresa, que tiene un volumen de negocios de 450 millones de rupias (12 millones de euros), desea despedir a 173 obreros para contratar el año próximo a otros 200 en el extranjero. Aunque hoy lo niega, Joseph Lee le habría contestado «You are begging for lazy workers» (Está defendiendo a vagos). En la zona de Lihn Trung, en Viet Nam, las tres cuartas partes de los obreros tienen entre 18 y 30 años de edad y son en su mayoría solteros. En las fábricas de calzado de la zona ganan, según la agencia de prensa IPS, entre 300.000 y 600.000 dong vietnamitas (es decir, entre 19 y 38 dólares estadounidenses) al mes. Por su parte, Oxfam, señala que en Bangladesh existe una ley que prohíbe la formación de sindicatos en las zonas francas, lo que está en flagrante contradicción con la libertad sindical estipulada en los convenios de la OIT<sup>12</sup>. En cuanto a Human Rights Watch, que efectuó una considerable cantidad de investigaciones, en abril de 2004 señalaba la discriminación que sufrían las mujeres de las zonas de la República Dominicana, incluyendo la exigencia de pruebas de embarazo en el momento de la contratación y de situaciones abusivas contra las embarazadas<sup>13</sup>. Juana Díaz, una joven madre de 20 años, cuenta que cuando los supervisores se enteraron de que estaba embarazada, la despidieron. Otra mujer confirmó que una prueba positiva de embarazo significa despido. En general, cuando hacen esto, las empresas actúan con discreción y algunas desmintieron oficialmente informes publicados por diversas organizaciones humanitarias. ¿Se conseguirá con el Pacto Mundial que lanzó el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, que por fin se hable al respecto? En todo caso, Novartis Inc, una

de las mayores empresas farmacéuticas del mundo, reconoció recientemente en un informe<sup>14</sup> que tales prácticas – que la empresa deploraba – habían sido utilizadas en una de sus fábricas de una zona franca de Asia. En efecto, se había explicado a los investigadores de Novartis que las pruebas se hacían por el bien de las jóvenes, procedentes en su mayoría de comunidades musulmanas, que permanecerían alejadas de sus parientes durante por lo menos un año. «Enterarse de un embarazo antes de irse le permitiría a la joven evitar problemas con su comunidad», se explicó a los investigadores. Tras haber discutido la cuestión, se resolvió el problema brindando a las candidatas la posibilidad de hacerse pruebas voluntarias de embarazo cuyos resultados se tratarían de manera estrictamente confidencial. Para que conste. Human Rights Watch señala que en las zonas francas y en la industria del turismo también se hacen cada vez más pruebas para detectar el VIH/SIDA: «quienes resultan ser seropositivos son despedidos o se les deniega el empleo»<sup>15</sup>. Según esta organización humanitaria, trabajadoras de la República Dominicana afirmaron haber sido esterilizadas debido a su seropositividad sin que se les informara de sus derechos y sin que hubieran dado su consentimiento. El acoso sexual es también una de las realidades de las zonas francas. En Haití, en la zona de Ouanaminthe, Joseph Salnave afirma que «si las haitianas que trabajan en las máquinas querían un ascenso, tenían que aceptar mantener relaciones sexuales con los ‘supervisores’ dominicanos», de lo contrario «se las despedía». En Kenya, la Comisión de Derechos Humanos denuncia en un informe «los empleos remunerados con salarios míseros». «Esos trabajadores, que constituyen el eje en torno al cual giran nuestras posibilidades de éxito en la exportación, son despojados de la parte de beneficios que deberían obtener y que debería darles el comercio», deplora el informe<sup>16</sup>. Gladys Kagore, una obrera textil de una de las zonas francas kenianas, confirma la práctica del acoso sexual. «Los capataces y algunos directores exigen favores sexuales a las obreras, y las que

se niegan son despedidas. Muchas mujeres, especialmente jóvenes, han muerto de SIDA tras haberse acostado con capataces.» En enero de 2003, 9.200 trabajadores y trabajadoras de las zonas francas de Kenya habían sido despedidos por haber organizado una huelga exigiendo mejores condiciones de trabajo.

## Nuevas redes

¿Dónde está el futuro del empleo juvenil? Las centrales de recepción de llamadas hacen muchísimas ofertas de empleo en los sitios web. ¿Tiene usted vocación de servicio, cualidades para escuchar, aptitud para resolver rápidamente problemas? ¿Es políglota y se maneja bien con las nuevas tecnologías? ¿Es sobre todo ‘joven’ y ‘flexible’? ¿No le importa trabajar los fines de semana ni se pone nervioso frente a una central telefónica cuyas lucecitas centellean sin cesar? ¿No le interesan los sindicatos y el salario no es su mayor preocupación? ¡Entonces usted es apto para este servicio! «Las centrales de recepción de llamadas forman parte de los yacimientos de empleo prometidos por el desarrollo de una economía de servicios, de la cual Estados Unidos proporciona el modelo», proclama orgullosamente un sitio especializado en ofertas de empleo. Una central de llamadas es un local donde trabaja una serie de operadores utilizando auriculares y micrófonos para contestar al teléfono y una computadora para introducir los datos que les transmiten los clientes (pedido de un producto, de información, reserva de hotel, preparación de pólizas de seguro, etc.).

«Le doy el número del centro de fitness» «Buenos días, Eva Sánchez le escucha, ¿en qué puedo ayudarle?» Son las cuatro de la tarde en Tánger (Marruecos), las tres en Madrid, donde el cliente marcó el número de información telefónica. No sabe que su llamada ha sido enviada hacia Marruecos y que la agradable chica que le contesta y le informa en menos de un minuto no se llama Eva Sánchez sino Mariam Otmani, de 23 años, teleoperadora desde hace tres. Estudió español en Tánger. Este

subterfugio, utilizado por la mayoría de las centrales de recepción de llamadas, es bastante inocente. Con él se busca inspirar confianza al cliente.

### La atracción de las centrales de recepción de llamadas

Dentro de poco, en Europa habrá 60.000 centrales de recepción de llamadas que brindarán empleo a 4 millones de trabajadores y trabajadoras, en su mayoría jóvenes. En los Estados Unidos, el personal de estas centrales ya representa el 4 por ciento de la mano de obra. Las tecnologías cada vez más perfeccionadas, acompañadas del desarrollo de Internet, prometen una expansión exponencial de ese sector. Pero esta medalla también tiene otra cara: según la Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT), «la actividad de las centrales de recepción de llamadas está muy poco encuadrada en la legislación», de ahí que a menudo se pague el salario mínimo y que no se reconozca al personal sus calificaciones ni sus competencias.

Los horarios de trabajo son infernales (se contabiliza el tiempo de las llamadas), la supervisión, férrea, el trabajo es repetitivo, los clientes se enfadan... El salario es uno de los últimos puntos de la lista de quejas de los operadores. Y, sin embargo, no hay de qué vanagloriarse. Según los sindicatos neerlandeses, los salarios de las centrales de recepción de llamadas del sector financiero podrían situarse entre un 20 y un 30 por ciento por debajo del salario del personal cubierto por un convenio colectivo del sector bancario. Los teleoperadores de Tánger ganan menos de 400 euros mensuales, los de Canadá, 15 dólares a la hora (10 euros), en la India ganan 6.000 rupias (150 euros) al mes.

Si bien las condiciones de trabajo mejoraron algo en algunas centrales de recepción de llamadas, las organizaciones sindicales continúan preocupadas por la calidad de esos empleos que se ofrece a jóvenes trabajadores y trabajadoras. «Generalmente, los trabajadores de las centrales de recepción de llamadas están mal remun-

nerados. En ocasiones no perciben ningún suplemento por el trabajo realizado por la noche o en fines de semana», dice un estudio de la UNI (Union Network International)<sup>17</sup>. Los itinerarios que siguen ciertas empresas en sus traslados confirman que la búsqueda de una mano de obra barata y «flexible» (entiéndase, no sindicalizada) constituye un aspecto importante al decidir el emplazamiento de las centrales. «Cuando existen leyes, los operadores se las arreglan para eludirlas trasladando sus centralitas», señala la CFDT. En Francia, Noos, un líder de la televisión por cable, y TPS, una gran empresa de telecomunicaciones, «se trasladaron para escapar del convenio colectivo de las empresas de telecomunicaciones. Una primera ola de traslados tuvo lugar desde París hacia el interior del país, donde los salarios son menores y el índice de desempleo a veces es muy elevado. La segunda partió desde el interior del país hacia los países emergentes, donde los salarios son todavía más bajos». Noos se fue en primer lugar de París hacia Le Mans y ahora se ha instalado en el Magreb. Pero Marruecos ha comenzado a ponerse «caro» y ya se prevén traslados hacia otros lugares. Dentro de poco, las centrales inglesas de recepción de llamadas podrían transferir más de 100.000 puestos de trabajo a la India. La pertenencia sindical, raramente explícita pero muchas veces verificada, constituye un obstáculo para todo joven que solicite un empleo en una central de llamadas. Un estudio efectuado en el Reino Unido en 2002 indica que el 40 por ciento de los empleadores desalientan a sus trabajadores de afiliarse a un sindicato y que la cuarta parte de los empleadores interrogados confesaban tomar medidas contra los afiliados a sindicatos<sup>18</sup>. En Australia, el 88 por ciento de los jefes de empresas del sector declaraban preferir tratar «directamente» con su personal antes que pasar por un sindicato. Apenas la mitad de los trabajadores interrogados en 88 centrales australianas de recepción de llamadas sentían que podían afiliarse a un sindicato, y generalmente se prefiere un contrato individual a un convenio colectivo.

Los trabajadores no sindicalizados y con contratos individuales tienen mayores posibilidades de conseguir ascensos<sup>19</sup>.

«A la flexibilidad del tiempo de trabajo se agrega una flexibilidad en los contratos», señala por su parte la Federación General del Trabajo de Bélgica (FGTB)<sup>20</sup>. El sindicato belga explica que, en efecto, la fuerza laboral está constituida por un pequeño grupo central estable que tiene contratos de duración indeterminada (directores y operadores especializados), rodeado de un segundo círculo de contratos con duración determinada (los operadores) y un tercer círculo todavía más grande de contratos temporales a corto plazo, o incluso de independientes y otros a tiempo parcial, para garantizar la continuidad del servicio sin quedar dentro del marco de las prestaciones regulares. También parecen estar contados los días de la mano de obra. Finalmente, con una rotación de personal cercana al 30 por ciento, esta red del porvenir brinda muy pocas perspectivas de futuro.

## Precarización

Economía informal, zonas francas, centrales de recepción de llamadas, son todas ilustraciones de la degradación de las alternativas que tienen los jóvenes trabajadores. Sin embargo, la flexibilidad no se detiene en estos duros ejemplos. Se extiende actualmente a todo el mercado laboral y afecta de lleno a los jóvenes. En febrero de 2002, en una reunión tripartita llevada a cabo en Bangkok, se manifestó preocupación por la cantidad desmesurada de jóvenes de Asia y del Pacífico cuyos empleos habían pasado a ser precarios, con contratos de duración determinada o temporales<sup>21</sup>. Esto sucede actualmente en todo el mundo.

«La flexibilidad, un valor en alza» puede proclamar con orgullo Adecco, líder mundial del trabajo temporal. Ese sector tiene actualmente 400.000 millones de dólares de volumen de negocios. Alrededor del 1,5 por ciento de la población activa de la Unión Europea, es decir, un promedio diario de

2,2 millones de trabajadores, trabajan en la actualidad para empresas de trabajo temporal, principalmente con contratos a corto plazo cuya duración va desde un día hasta un año, según estimaciones de la Confederación Internacional de Trabajo Temporal. En los Estados Unidos, ese sector provee el 2,16 por ciento de la mano de obra, es decir, casi 3 millones de trabajadores al día. En Francia, la cantidad de trabajadores temporales se quintuplicó entre mediados de los años ochenta y el año 2002<sup>22</sup>. El trabajo temporal, que a menudo se presenta como la solución para el primer empleo de los jóvenes, contrata a personas desde que terminan los estudios, existiendo hoy en día una tendencia a buscar jóvenes diplomados universitarios. La FGTB señala que en Bélgica (al igual que en muchos países), la ley limita estrictamente las circunstancias que permiten emplear a un trabajador temporal: reemplazo de un trabajador despedido o que se retira (máximo seis meses); reemplazo de un trabajador enfermo o que ha tomado una excedencia (tres meses); aumento momentáneo del trabajo. Pero la central sindical<sup>23</sup> señala que «como muchas empresas tienen constantemente cierta cantidad de personal temporal se puede pensar que interpretan la ley de una manera, digamos, extensiva».

El empleo temporal es solamente una de las facetas de la flexibilidad: los contratos de duración determinada y los de tiempo parcial completan el cuadro de la precariedad. Una vez más, los jóvenes son los que están en la primera fila: en Australia, el 64 por ciento de las personas de 15 a 19 años de edad y el 50 por ciento de las personas de 20 a 24 años tienen empleos a tiempo parcial, mientras que ese porcentaje es del 27 por ciento como promedio en el conjunto de la población activa. En Francia, la cantidad de asalariados empleados con contratos de duración determinada casi se triplicó (de 319.000 a 897.000) entre mediados de los años noventa y el año 2002. Los empleos temporales representaban el 8 por ciento de las personas con empleo y los empleos atípicos en conjunto representan actualmente el 25 por ciento del empleo total, una progresión del 9 por ciento con res-

pecto a los años noventa<sup>24</sup>. En Europa, los jóvenes italianos, franceses y suecos son los que como promedio «sufren» el índice más elevado de trabajo a tiempo parcial (es decir, que preferirían poder trabajar a tiempo completo), con más del 50 por ciento. En Suecia, este fenómeno es particularmente claro entre las personas de 15 a 19 años, donde el 85 por ciento de las mujeres y el 73,2 por ciento de los hombres trabajan a tiempo parcial. En todas partes, el trabajo precario aumenta más rápidamente que el empleo de duración indeterminada. Entre 1994 y 2000, los contratos estándar de trabajo (duración indeterminada y tiempo completo) aumentaron un 1 por ciento en Italia, mientras que el trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial aumentaron, ambos, un 26 por ciento<sup>25</sup>. «Se observa claramente que los jóvenes menores de 25 años tienen mayores probabilidades en promedio de tener un empleo precario», confirma en el caso de Suiza la publicación mensual *La Vie économique* en su número de febrero de 2004.

No es necesario agregar que decir trabajo precario implica también decir trabajo mal remunerado. En el caso de Europa, Yannick Fondeur y Florence Lefresne escriben: «En la mayoría de los informes se pone de relieve la gran disminución del salario relativo de los jóvenes durante los años noventa y el aumento de la proporción de jóvenes entre las personas que perciben bajos ingresos»<sup>26</sup>.

## Flexibilidad salarial

Con el pretexto de fomentar el empleo de los jóvenes, muchos países toleran que no se cumplan sus políticas de salario mínimo, ya sea fomentando la propagación del trabajo a tiempo parcial o de los contratos temporales, principalmente cuando los salarios mínimos se calculan por hora. El trabajador gana menos porque no puede efectuar las horas necesarias para obtener el equivalente de un salario mínimo a tiempo completo. Eso sucede especialmente en el caso de Chile, que figura en el informe anual de la CIOSL y donde se señala que «los em-

pleadores consiguieron que se incluyeran medidas de flexibilidad, como la introducción de contratos de corto plazo y reglamentación más flexible para la contratación de jóvenes». Se pueden asimismo adoptar índices específicos de salario mínimo para los jóvenes, como sucede en España y Reino Unido; en ese caso, se está institucionalizando la discriminación.

El último de los pretextos de la flexibilidad: el fomento del trabajo independiente. Aún cuando este enfoque no es reprochable en sí mismo y que el trabajo por cuenta propia es una importante fuente de empleos, también puede constituir una manera para que «verdaderos» empleadores eludan tener que hacer aportes sociales por los «falsos» independientes que contratan. Una investigación hecha en Italia revela que el 45 por ciento de las empresas recurre a la contratación de trabajadores independientes, que, en realidad, son trabajadores asalariados «disfrazados»<sup>27</sup>.

Condiciones precarias, explotación, actitudes antisindicales: la flexibilidad también puede tener su costo en términos de vidas humanas. Sin duda, éste es su aspecto menos visible, ya que las estadísticas poquíssimas veces hablan de la corta edad de las víctimas del trabajo precario. Sin embargo, preocupantes tendencias parecen confirmar este hecho. En 2003, en su informe publicado con ocasión del Día Mundial por la Seguridad y la Salud en el Trabajo, la OIT señalaba que «en general, los accidentes mortales afectan a trabajadores que hubieran podido tener una larga carrera laboral y, en algunos casos, a jóvenes trabajadores sin experiencia»<sup>28</sup>. Tres años antes, el diario francés *Le Monde*, refiriéndose a encuestas europeas, llegaba a la conclusión de que «el perfil tipo del trabajador europeo víctima de un accidente de trabajo podría definirse como el de una persona joven, con trabajo precario y empleado en una PYME»<sup>29</sup>.

En condiciones semejantes, uno puede preguntarse si no es hora de plantearse también la cuestión de la calidad del empleo juvenil. La lucha contra el desempleo exige el logro del trabajo decente, incluso para los trabajadores y trabajadoras jóvenes.

## Notas

<sup>1</sup> OIT: *Las tendencias mundiales del empleo juvenil 2004* (Ginebra, agosto de 2004). Ese documento se puede consultar en el sitio web de la OIT: [www.ilo.org/trends](http://www.ilo.org/trends).

<sup>2</sup> OIT: *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, enero de 2004).

<sup>3</sup> Naciones Unidas: Informe Mundial sobre la Juventud 2003 (Nueva York, abril de 2004).

<sup>4</sup> OIT: *Trabajo decente y economía informal*. Conferencia Internacional del Trabajo, 90.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2002, informe VI.

<sup>5</sup> «El trabajo informal: del concepto a la acción», *Educación Obrera*, núm. 127 (Ginebra, OIT, 2002).

<sup>6</sup> La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización fue creada por la OIT. Estuvo copresidida por Tarja Halonen, Presidenta de la República de Finlandia, y Benjamin William Mkapa, Presidente de la República Unida de Tanzania. Su informe, titulado *Una globalización justa: crear oportunidades para todos*, fue publicado en febrero de 2004 (OIT, Ginebra).

<sup>7</sup> Human Rights Watch: *El Salvador: Abuses against child domestic workers* (Nueva York, enero de 2004).

<sup>8</sup> Entrevista realizada por Gustavo González retomada en un comunicado de Inter Press Service del 8 de mayo de 2003 titulado «Flexibility makes it tougher to 'earn your bread'» (Con la flexibilidad es más difícil ganarse la vida).

<sup>9</sup> OIT: *Empleo y política social en las zonas francas de exportación*, Comisión de Empleo y Política Social, 286.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (Ginebra, marzo de 2003).

<sup>10</sup> CIOSL: *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales 2004* (CIOSL, Bruselas, junio de 2004).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> OXFAM: *Highly affected, rarely considered: Export oriented manufacturing industries and young workers*, informe de la Comisión del Parlamento Internacional de Jóvenes de OXFAM (Sydney, Australia, julio de 2003).

<sup>13</sup> Human Rights Watch: *Pregnancy-based sex discrimination in the Dominican Republic's free trade zones: Implications for the U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA)*, documento informativo de Human Rights Watch (Nueva York, abril de 2004).

<sup>14</sup> Journal of Corporate Citizenship: *Opportunities and risks of the United Nations Global Compact: The*

*Novartis Case* (Greenleaf Publishing, Sheffield, septiembre de 2003).

<sup>15</sup> HRW: *A test of inequality: Discrimination against women living with HIV in the Dominican Republic* (Nueva York, julio de 2004).

<sup>16</sup> Kenya Human Rights Commission: *The manufacture of poverty* (KHRC, Nairobi, febrero de 2004). En este informe se examinan las 41 zonas francas del país, que anualmente reportan al país 147 millones de dólares estadounidenses, en términos de PNB, y emplean a más de 25.000 trabajadores y trabajadoras.

<sup>17</sup> UNI: *La sindicalización en el centro del llamamiento del sector financiero*, documento de debate preparado por Andrew Bibby (Ginebra, marzo de 2000).

<sup>18</sup> Estas investigaciones se citan en un informe publicado en junio de 2003 por el Departamento de Relaciones Laborales de Canadá con el título *Recruitment strategies and union exclusion in two Australian call centres*.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> FGTB: «Centres d'appel: le côté sombre de la société de l'information», *Syndicats*, 31 de enero de 2003.

<sup>21</sup> Esta reunión, que tuvo lugar en Bangkok del 27 de febrero al 1 de marzo de 2002, estuvo patrocinada por la OIT y por la Red de Empleo Juvenil (YEN), integrada por las Naciones Unidas, la OIT y el Banco Mundial. Para mayor información, véase [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/conf/meet02.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/conf/meet02.htm).

<sup>22</sup> M. Maruani: «Emplois atypiques», *Le monde diplomatique* (París, julio de 2003).

<sup>23</sup> FGTB: «L'école est finie», *Syndicats*, 27 de junio de 2003.

<sup>24</sup> Maruani, *op. cit.*

<sup>25</sup> G. Altieri: «La flexibilité du marché du travail: débat politique, pratiques de terrain», *Chronique internationale de l'IRES*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IRES), Noisy-le-Grand, Francia, mayo de 2002.

<sup>26</sup> Y. Fondeur y F. Lefresne: «Présentation: les jeunes sur le marché du travail, une comparaison européenne», *Revue de l'IRES*, 1999, núm. 2.

<sup>27</sup> Altieri, *op. cit.*

<sup>28</sup> OIT: *Safety in numbers* (Ginebra, abril de 2003).

<sup>29</sup> F. Aizicovici: «Mauvais bulletin de santé pour les conditions de travail», *Le Monde (Monde de l'Economie)*, 24 de octubre de 2000.



# Los salarios mínimos y el empleo juvenil

*¿Tiende la existencia de un salario mínimo a impedir que los jóvenes consigan trabajo? Muchos economistas siguen sosteniendo que sí pero las opiniones están cambiando.*

---

**Grant Belchamber**

Funcionario de investigación  
Consejo Australiano de Sindicatos

---

En el mercado pronto se ajustará con suficiente precisión para todos los fines prácticos la valoración de las distintas calidades de mano de obra. Esta depende mucho de las calificaciones comparativas del trabajador como así también de la intensidad de la labor realizada. Una vez armada, la escala está sujeta a muy pocas variaciones. Si la jornada laboral de un joyero es más valiosa que la de un trabajador común, hace tiempo que esto se ha estipulado y ubicado en su correspondiente posición de la escala de valores.

David Ricardo, *Principios de economía política y tributación*, 1817.

Cuanto más elevado sea el salario mínimo, mayor será la cantidad de trabajadores que lo perciban que serán despedidos.

George J. Stigler, «The Economics of Minimum Wage Legislation», *American Economic Review*, 1946, volumen 36 (junio), págs. 358-365.

Los debates sobre el salario mínimo invariablemente generan mucho calor pero arrojan muy poca luz. Esto se agudiza aún más cuando el tema es el salario mínimo de los trabajadores jóvenes. Los argumentos que se presentan con respecto al salario mínimo para los jóvenes reflejan los que se utilizan para el salario mínimo de los trabajadores adultos<sup>1</sup>. En algunos puntos se cambia un poco el énfasis pero las cuestiones básicas son las mismas en ambos contextos.

Los sindicatos de muchos lugares del mundo están a favor de que se estipulen salarios mínimos efectivos<sup>2</sup>. Los salarios mínimos efectivos son salarios mínimos que se pueden exigir. En el peor de los casos, los salarios mínimos efectivos limitan la explotación de los grupos vulnerables de trabajadores; en el mejor de los casos, los salarios mínimos otorgan a todos los trabajadores un salario vital.

Los salarios son los ingresos de los trabajadores, originados por la venta de su poder laboral. Cuando las demás cosas son iguales, los índices salariales más elevados permiten que los trabajadores satisfagan mejor sus necesidades. En el caso de los trabajadores vulnerables (laboralmente débiles) que no pueden obtener convenios colectivos sobre salarios y condiciones de trabajo, los salarios mínimos establecen un piso para los resultados del mercado laboral, que, de lo contrario, se determina a través de un regateo.

Cuando están bien concebidos, los salarios mínimos efectivos, conjugados con una sólida infraestructura de formación, también pueden promover el aumento de las calificaciones.

La oposición al salario mínimo está muy difundida (aunque no generalizada) entre los empleadores, gobiernos y economistas, y, en general, la oposición al salario

mínimo para los jóvenes es aún mayor que la oposición para el salario mínimo para adultos<sup>3</sup>.

### Oposición al salario mínimo: argumentos y evidencias

Los argumentos que se dan para oponerse al salario mínimo pueden clasificarse en dos amplios grupos. En primer lugar, la principal teoría económica de «oferta y demanda» tiene un papel central y preeminente en el mecanismo de fijación de precios en lo concerniente a compensar y establecer un «equilibrio» en los mercados. Los aumentos de precios indican escasez y oportunidades de obtener ganancias si se entra en el mercado; las caídas de los precios indican excedentes y oportunidades de obtener ganancias saliendo del mercado. El mecanismo de precios es la «mano invisible» que equilibra la oferta y la demanda, y tiene un efecto compensador en los mercados. Toda intervención que impida que los precios suban o bajen obstaculiza la función de señalización del sistema de precios e impide alcanzar el equilibrio. En el mercado laboral, los índices salariales son el precio de lo que se compra y se vende.

Dentro del marco de este paradigma, cuando el mercado laboral «compensa», no hay desempleo y, de manera equivalente, la existencia de desempleo se considera una evidencia de que el mercado laboral no está «compensando». La incidencia de desempleo siempre es mayor entre los trabajadores con calificaciones básicas que compiten por puestos de trabajo de baja remuneración, y menor entre los trabajadores de calificaciones más altas y mejor remunerados.

Dentro de esta óptica, las leyes<sup>4</sup> sobre salario mínimo impiden el ajuste de los *salarios relativos* – es decir, impiden que los salarios de los trabajadores menos remunerados caigan con respecto a los de los demás grupos –, y el resultado es el desempleo. Según esta teoría, los salarios bajos repercuten tanto en la oferta como en la demanda de la mano de obra y originan

tanto que haya menos personas buscando empleo como así también más empleadores contratando mano de obra adicional, sea cual sea el nivel de producción. Por este proceso de ajuste, los salarios de los trabajadores «excedentes en la oferta» caen hasta que se llega a un punto en el que se restablece el equilibrio entre la oferta y la demanda y desaparece el desempleo.

Que los salarios tengan un considerable papel de señalización en el mercado laboral es, en principio, una propuesta que debe ser sometida a prueba y se ha llevado a cabo una larga y sostenida investigación para encontrar evidencias de ello. Se busca una relación estadística entre los excedentes de oferta/demanda de mano de obra, por una parte, y el movimiento de los índices salariales, por otra. Es sorprendente el estrepitoso fracaso de la investigación tratándose, como se trata, de un precepto de importancia tan fundamental para la teoría dominante. En un eminente estudio se resumió lo observado de la siguiente manera:

La estructura de los jornales y salarios [...] concuerda con el suministro de señales indicativas generales, racionalizando los talentos escasos y las calificaciones adquiridas. No obstante, no creemos que las relatividades sean un mecanismo sensible de señalización. Esto abarca las dos afirmaciones siguientes: 1) las relatividades salariales no responden inmediatamente a los cambios de las condiciones subyacentes de oferta y demanda; y 2) la asignación del trabajo no es sensible a los cambios de las relatividades entre los niveles salariales de las principales categorías de mano de obra<sup>5</sup>.

La desregulación del mercado laboral como estrategia para crear empleo, que es el meollo de la política del *Estudio sobre el empleo de la OCDE, 1994*, se marchita y se consume bajo un examen econométrico<sup>6</sup>. La «flexibilidad» del mercado laboral, por la cual se entiende eliminar los «impedimentos», como las leyes sobre salario mínimo, que pretendidamente detienen o suprimen las señales del mercado laboral y el ajuste de los precios relativos de dicho mercado, no es una panacea para el desempleo.

Los fracasos generalizados por encontrar evidencias de que los salarios tendrían un considerable papel de señalización en el ajuste del mercado laboral hicieron que surgieran muchos textos sobre economía laboral que se ocupan de mecanismos alternativos de ajuste. Como dijera hace veinte años el famoso economista Arthur M. Okun, el mercado laboral no se caracteriza tanto por la «mano invisible» como por el «invisible apretón de manos»<sup>7</sup>.

Una segunda y amplia objeción que se hace a los salarios mínimos es que cuando hay niveles obligatorios de salario mínimo, algunos trabajadores no consiguen empleo porque se estipula un salario demasiado alto con relación a la producción de los trabajadores<sup>8</sup>. A partir de cualquier posición inicial, un aumento de los salarios mínimos originará mayor desempleo entre los trabajadores que perciben salarios mínimos.

Para muchos economistas, el planteamiento según el cual las leyes sobre salarios mínimos cuestan puestos de trabajo es sagrado. Se trata de una deducción teórica de los primeros principios, basados en la *teoría de productividad marginal* del valor y de la distribución, que se sitúa en el centro del paradigma predominante en la economía contemporánea. Los protagonistas de la ortodoxia consideran que cuestionar este planteamiento es cometer herejía y encuentran irrisorios esos cuestionamientos<sup>9</sup>.

Sin embargo, el planteamiento se puede someter a prueba e incluso es posible hacerlo más directamente que con los intentos por establecer la relación entre el exceso de demanda/oferta y los movimientos de las relatividades salariales. La prueba conceptualmente simple consiste en observar si al introducirse salarios mínimos o aumentarlos se producen pérdidas de puestos de trabajo. Y de ser así, ¿cuán grande es la pérdida de puestos de trabajo por un aumento dado de los salarios mínimos?

La simplicidad conceptual no implica que las pruebas prácticas sean simples o directas, y la búsqueda de una relación negativa entre los salarios mínimos y el empleo quizás sea el camino más transitado de toda la economía aplicada. Ha sido sor-

prendentemente poco productivo para la historia convencional.

La imposibilidad de encontrar evidencias claras de que los salarios mínimos cuestan puestos de trabajo en el mercado laboral en general ha hecho que en las últimas décadas los investigadores se concentraran en segmentos del mercado laboral donde, en teoría, los efectos adversos sobre los salarios mínimos deberían ser más evidentes y más claramente distinguibles. La mayoría de los estudios se han concentrado en el grupo de los jóvenes trabajadores.

Los jóvenes que pasan del mundo estudiantil al mundo laboral comienzan esta nueva etapa de sus vidas con menos calificaciones, menos formación y menos experiencia que los adultos. Por lo tanto, su productividad es menor y (para los economistas de mercado) sus empleos deberían correr más riesgo con las leyes sobre salarios mínimos.

El documento fundamental de esta tradición moderna pertenece a Brown, Gilroy y Kohen<sup>10</sup> [BGK]. Aplicando la técnica econométrica de vanguardia a datos de series cronológicas correspondientes a los Estados Unidos del período de 1954 a 1979, la estimación preferida por BGK fue que un 10 por ciento de aumento en el salario mínimo (adulto) reducía el empleo de los adolescentes en alrededor del 1 y el 3 por ciento. Esta relación (conocida como la elasticidad del empleo con respecto a los salarios) ha adquirido categoría de hecho bien conocido entre los economistas, haciéndose caso omiso u olvidándose con frecuencia de que se refiere al empleo de los adolescentes. Estudios hechos por economistas muestran que la mayoría cree que un 10 por ciento de aumento de los salarios mínimos costará entre un 1 y un 3 por ciento de la cantidad de puestos de trabajo, no solamente de puestos de trabajo de adolescentes.

Pero la estimación de BGK no se confirma al realizarse un análisis pormenorizado. Evoluciones posteriores en la econometría han demostrado profundas fallas metodológicas en los datos de las series cronológicas. Además, cuando la estimación del modelo preferido de BGK

se realiza utilizando datos que abarcan también los años ochenta (es decir, de 1954 hasta finales de 1993), se va haciendo progresivamente *más débil*, no más fuerte, y para 1990 la elasticidad estimada estadísticamente ya no difiere de cero<sup>11</sup>.

Actualmente, una plétora de estudios empíricos modernos rigurosos arrojan dudas en cuanto a la predicción ortodoxa. Desde finales de los años ochenta, David Card, Lawrence Katz, Alan Krueger y otros (individual y conjuntamente) han dado a conocer resultados para los Estados Unidos que *muestran que los aumentos modestos de los salarios mínimos no repercuten en el empleo*; en realidad, algunos resultados sugieren que los aumentos del salario mínimo están asociados con *aumentos del empleo*. Richard Dickens, Stephen Machin, Alan Manning y otros han realizado estudios similares para el Reino Unido.

El compendio moderno autorizado sobre estos heterodoxos resultados recientes es *Myth and Measurement*, de Card y Krueger<sup>12</sup>. Una constante serie de estudios publicados posteriormente han expuesto observaciones similares; muchos de ellos figuran en la serie de informes de la Comisión de Baja Remuneración del Reino Unido<sup>13</sup>.

## Los salarios mínimos y la distribución de los ingresos

Algunos estudios continúan informando sobre la existencia de elasticidades negativas entre salario mínimo y empleo, especialmente para los jóvenes trabajadores. Por ejemplo, el *Panorama del empleo de la OCDE de 1998* informa sobre regresiones a través de toda una serie de países de la OCDE que tenían legislación sobre salarios mínimos. Encontró que había una relación negativa estadísticamente importante, aunque *muy pequeña*, entre salarios mínimos y empleo juvenil<sup>14</sup>.

Esto es destacable en sí mismo. Una pequeña relación negativa – algo menos que proporcional – entre los salarios mínimos y el empleo juvenil implica que los salarios mínimos más elevados mejoran el bienestar

de los trabajadores jóvenes como grupo<sup>15</sup>. La evidencia de *cualquier* relación negativa estadísticamente importante entre los salarios mínimos y el empleo de los jóvenes trabajadores es problemática y está lejos de ser concluyente: las estimaciones se sitúan en torno a cero, sugiriendo que los salarios mínimos son como promedio neutrales en sus efectos sobre el empleo.

Pero los estudios sobre observaciones negativas en la relación entre los salarios y el empleo indican en su inmensa mayoría la existencia de *pequeñas* magnitudes. Esto significa que las leyes sobre salario mínimo pueden ayudar a mejorar la distribución de los ingresos. También significa que recortar los salarios mínimos de los jóvenes constituye, en el mejor de los casos, una onerosa estrategia para crear más puestos de trabajo para los jóvenes.

Se ha de señalar asimismo que la evidencia empírica con respecto a la repercusión de los salarios mínimos en el empleo tiene que ver con aumentos *pequeños*. No resulta difícil ver la importancia que tiene esta calificación. Imaginemos que, de la noche a la mañana, el salario mínimo de los adolescentes subiera al doble del salario mínimo adulto. Algo así seguramente haría estragos en el empleo de los adolescentes; pero en ningún país se están estudiando medidas de este tipo, así que el interrogante se mantiene: ¿cuán pequeño quiere decir pequeño?

Las evidencias sugieren que en la mayoría de los países hay bastante margen de movimiento. La introducción de los salarios mínimos en el Reino Unido y el ajuste de los salarios mínimos para los adolescentes en Nueva Zelandia muestran que al efectuarse considerables aumentos de los salarios mínimos desde los anteriores niveles bajos hubo poca o ninguna repercusión en las cifras del empleo<sup>16</sup>.

Los cambios regulares, moderados y predecibles de los salarios mínimos partiendo de una base más elevada – como sucedió en Australia durante las dos últimas décadas – no tuvieron ninguna consecuencia notoria en el empleo para los jóvenes trabajadores, ni positiva ni negativa (ni tampoco para los adultos)<sup>17</sup>. Dentro de la gama

de los niveles observados en el mundo real, los determinantes motores de los resultados alcanzados en el empleo parecerían estar en otra parte y no en los salarios mínimos.

## Práctica actual y buena concepción

Parece entonces seguro adoptar salarios mínimos efectivos para los jóvenes, reconociendo que es necesario tener cuidado al estipularlos y cambiarlos. Actualmente, las disposiciones al respecto difieren mucho de un país a otro.

En el cuadro 1 figuran datos sobre salarios mínimos de jóvenes y sobre determinados mercados laborales de una serie de países con respecto a los cuales se disponía de información. El primer grupo de columnas muestra los índices de salario mínimo como porcentaje del mínimo aplicable a los adultos<sup>18</sup> y muestra que en los distintos países se aplica una amplia gama de enfoques.

Australia, Bélgica y Países Bajos tienen una escala progresiva de salarios mínimos para trabajadores adolescentes. El derecho al salario mínimo adulto completo se aplica a partir de los 21 años en Australia y Bélgica, pero recién a partir de los 23 en los Países Bajos. La proporción del mínimo para adultos por cada año de edad difiere en gran medida entre esos tres países.

Canadá, Grecia, Portugal y España aplican el salario mínimo completo para los adultos en todas las edades, al igual que lo hacen los Estados Unidos, excepto durante los primeros 90 días de empleo, cuando el salario mínimo aplicable se sitúa apenas por encima del 80 por ciento del índice adulto<sup>19</sup>. Francia, Irlanda y Nueva Zelanda aplican el salario mínimo completo para los adultos a partir de los 18 años, con un mínimo inferior (diferente) para los trabajadores de 16 y 17 años; mientras que el Reino Unido tiene un salario mínimo inferior para los adultos jóvenes (de 18 a 21 años) y no lo tiene para trabajadores menores de 18 años<sup>20</sup>.

Más allá de estas diferencias, en la práctica, el mínimo adulto correspondiente se estipula en distintos niveles según los países, ya sea que se exprese en la moneda co-

rriente o como proporción de los ingresos promedio. A fin de proporcionar alguna indicación sobre la repercusión de esta diferencia en un planeta mundializado, la columna central del cuadro 1 aplica la proporción del salario mínimo de los trabajadores de 18 años con respecto al salario mínimo nacional para expresar el índice en moneda corriente utilizando paridades de poder adquisitivo de 1997<sup>21</sup>.

Las dos columnas finales muestran la densidad del empleo entre los jóvenes de esos países, mensurada como la relación entre empleo y población. Lamentablemente, la densidad comparativa del empleo entre las personas de 18 años de esos países no puede distinguirse fácilmente ya que únicamente se dispone de datos para las relaciones empleo-población del grupo de 15 a 24 años de edad.

Conforme con lo que precede, no se pueden sacar aquí conclusiones firmes. Una vez aclarado esto, mensurado en términos de paridades de poder adquisitivo, el salario mínimo de las personas de 18 años es relativamente alto: entre 5,5 y 5,75 dólares estadounidenses en Australia, Bélgica, Canadá, Francia y Estados Unidos. De estos países, los tres de habla inglesa tienen relaciones empleo-población elevadas (entre 55 y 60 por ciento), mientras que los dos países continentales europeos tienen bajas relaciones empleo-población: equivalentes a menos de la mitad de las anteriores<sup>22</sup>. En los cinco países, la relación empleo-población cayó entre 1990 y 2002. Nueva Zelanda tiene un salario mínimo promedio con una elevada relación empleo-población.

Grecia, Portugal, España y Países Bajos tienen salarios mínimos bajos para las personas de 18 años: entre 2,32 y 3,06 dólares. Los tres primeros de esos países tienen relaciones empleo-población bajas, que han decaído en el intervalo de los doce años referidos. Los Países Bajos son los que quedan claramente diferenciados en el cuadro. Su salario mínimo para las personas de 18 años de edad es el más bajo de todos los países, con la excepción de Portugal. Y su relación empleo-población aumentó de 53 a 70 por ciento durante los doce años

**Cuadro 1. Los salarios mínimos y las relaciones empleo-población (países seleccionados)**

País	Salarios mínimos de los jóvenes como porcentaje del mínimo de los adultos (por edades, finales de 2002)					Salario mínimo para las personas de 18 años en 1997*	Relación empleo-población de las personas de 15 a 24 años de edad	
	16	17	18	19	20		dólares (PPP)	1990
Australia <sup>a</sup>	50	60	70	80	90	5,75	61,1	59,6
Bélgica <sup>b</sup>	70	76	82	88	94	5,25	30,4	28,5
Canadá <sup>c</sup>	100	100	100	100	100	5,33	61,1	57,3
Francia <sup>d</sup>	80	90	100	100	100	5,56	29,5	24,1
Grecia <sup>e</sup>	100	100	100	100	100	3,06	30,3	27,0
Irlanda <sup>f</sup>	70	70	100	100	100	n.d.	41,4	45,3
Países Bajos <sup>g</sup>	34,5	39,5	45,5	54,5	63,5	2,73	53,0	70,5
Nueva Zelanda <sup>h</sup>	80	80	100	100	100	4,46	58,3	56,8
Portugal <sup>i</sup>	100	100	100	100	100	2,32	54,8	41,9
Reino Unido <sup>j</sup>	n.i.	n.i.	85	85	85	n.d.	70,1	61,0
España <sup>k</sup>	100	100	100	100	100	2,94	38,3	36,6
Estados Unidos <sup>l</sup>	82,3	82,3	100	100	100	5,15	59,8	55,7

\* Calculado utilizando datos de salarios mínimos legales, tipos de cambio y paridades de poder adquisitivo de 1997, tomados del cuadro 3.3 de Blau y Kahn, página 82, con la excepción de la cifra correspondiente a Australia que se basa en el salario mínimo de los empleados de comercio, que es 12,5 por ciento superior al salario mínimo federal. n.d.: datos no disponibles. n.i.: no incluidos. <sup>a</sup> Los mínimos varían de una industria a otra. La mayor parte del empleo de los jóvenes está en el sector minorista; estas cifras salariales corresponden al empleo minorista y son porcentajes del salario mínimo de un empleado de comercio (que en 2002 era de 113,5 por ciento del salario mínimo federal). De esta manera, en Australia el salario mínimo de un empleado de comercio de 20 años es del 102 por ciento del salario mínimo federal. <sup>b</sup> El salario mínimo completo se aplica a partir de los 21 años de edad. <sup>c</sup> Salario mínimo completo para cualquier edad en la mayoría de las provincias. <sup>d</sup> Los trabajadores de 16 y 17 años de edad perciben el salario mínimo con descuento solamente durante los primeros seis meses de trabajo, luego perciben el salario completo. <sup>e</sup> El salario mínimo completo se aplica a partir de los 15 años pero hay restricciones para el empleo de trabajadores menores de 18 años. <sup>f</sup> El salario mínimo completo se aplica al cabo de dos años de haber comenzado a trabajar por primera vez, desde los 18 años de edad (a menos que se trate de una formación estructurada). <sup>g</sup> El salario mínimo completo se aplica a partir de los 23 años de edad. <sup>h</sup> Desde 1991 hasta 1994, los trabajadores menores de 18 años no estaban incluidos en el salario mínimo. Desde 1996 hasta 2000, los trabajadores de 20 años de edad tenían derecho de percibir el 60 por ciento del mínimo de los adultos. Los índices salariales actuales rigen desde 2000. <sup>i</sup> Salario mínimo completo a cualquier edad, excepto en el caso de ciertos aprendices y pasantes. <sup>j</sup> Salario mínimo a los 22 años de edad. Los trabajadores menores de 18 años no están actualmente incluidos en el salario mínimo; la Comisión de Baja Remuneración ha recomendado que se introduzca para esos trabajadores un índice mínimo estipulado en aproximadamente el 60 por ciento del mínimo completo. <sup>k</sup> Salario mínimo completo a los 16 años de edad. <sup>l</sup> Durante los primeros 90 días del empleo se aplican índices inferiores; a partir de ese momento, el índice salarial mínimo completo se aplica a todas las edades (con la excepción de ciertas ocupaciones en la industria de hotelería-servicios de acogida).

Fuentes: *Panorama del empleo de la OCDE* (diversos años); informes de la Comisión de Baja Remuneración del Reino Unido (diversos años); *At Home and Abroad – US Market Performance in International Perspective*, Francine D. Blau y Lawrence M. Kahn, Fundación Russell Sage, Nueva York, 2002.

hasta 2002 para convertirse (por 10 puntos porcentuales) en la más alta de todos los países de la muestra.

En un planeta mundializado, las profundas diferencias existentes entre los países en cuanto a los niveles nacionales de salarios mínimos para jóvenes y a la densidad del empleo de los jóvenes no se pueden explicar de manera plausible en razón de las correspondientes diferencias de productividad.

Aparentemente, Ricardo había dado con algo: la estructura de los salarios relativos de un país refleja en gran medida sus hábitos y costumbres sociales. En todos los países hay suficiente margen para mejorar la suerte de los jóvenes trabajadores estableciendo y manteniendo salarios mínimos efectivos. ¿Cuáles son los factores de una buena concepción? ¿Cuáles son los obstáculos que deben tomarse en cuenta?

Los salarios mínimos son un componente esencial de las *políticas activas de mercado laboral* y deberían reconocerse como tales. Las disposiciones sobre salario mínimo para los jóvenes trabajadores deberían ser claras, transparentes y fácilmente comprensibles<sup>23</sup>. Esto ayuda a que los jóvenes puedan estudiar sus opciones futuras y tomar decisiones con buenos fundamentos. Hace también que sea simple y directa la información que los empleadores deben conocer y a la que deben ajustarse. En la transición de la escuela al trabajo, históricamente los aprendizajes y las pasantías, como así también otras formas estructuradas similares de trabajo y de aprendizaje, han facilitado ese paso y continúan haciéndolo. Al otorgar calificaciones reconocidas y transferibles, esas disposiciones mejoran las perspectivas del perfil de ingresos previsto para la vida de los participantes.

Hay argumentos sólidos para reconocer que el tiempo utilizado en formación es una contrapartida de los salarios mínimos que, de lo contrario, deberían aplicarse. No obstante, tales disposiciones exigen un control detenido y cuidadoso a fin de garantizar que no se eludan los salarios mínimos ni se socave su eficacia. Algunos empleadores procuran pagar a los jóvenes trabajadores índices salariales de pasantes o aprendices, pero no les proporcionan la correspondiente formación<sup>24</sup>.

Tal es el caso especialmente de los adultos jóvenes. En algunos países donde se es mayor de edad a los 18 años, las personas que pueden conducir, votar y luchar como soldados por sus países y que son consideradas adultas para todos los demás fines, en el empleo no tienen derecho de percibir el salario mínimo completo de adultos. Cuando no se los contrata dentro del marco de una pasantía o de un contrato de formación similar, las razones, en el mejor de los casos, no están claras. Cuando se efectúan deducciones del salario mínimo en nombre de formación, corresponde a los empleadores y a los gobiernos garantizar que la infraestructura de formación necesaria esté disponible y que realmente se suministre dicha formación.

Para los trabajadores jóvenes (es decir, no reconocidos legalmente como adultos) puede ser apropiado que tengan derecho al salario mínimo completo de adultos, como se hace actualmente en distintos países. Si bien es conveniente contar con cierta experiencia laboral y ésta constituye un valioso complemento a la escolaridad y la educación, durante la adolescencia, el empleo remunerado debe continuar siendo una prioridad de segundo orden. El trabajo infantil es un anatema y no se debería fomentar efectuando grandes descuentos de los salarios mínimos para los chicos, fomentando así que se los emplee.

Cuando se considere apropiado efectuar para los jóvenes trabajadores algunas reducciones con respecto al mínimo adulto o como parte de una disposición estructurada en materia de formación, se dispondrá de un límite inferior determinado por consideraciones salariales sobre necesidad y eficiencia y por los aportes que deban hacerse a los sistemas de seguridad social disponibles. Una persona joven que viva en casa de su familia puede compartir la infraestructura doméstica; porque mientras la actividad primordial del joven sea estudiar, puede ser soportable tener alguna reducción con respecto al salario mínimo adulto. Esto puede aplicarse especialmente en países donde el mínimo adulto se fija en niveles comparativamente altos.

Cuando el salario mínimo adulto se fija en niveles bajos, insuficientes para proteger a un trabajador adulto de ser un trabajador pobre, será desaconsejable cualquier reducción suplementaria que se haga a los trabajadores jóvenes. Las consideraciones sobre la eficiencia de los salarios<sup>25</sup> también establecen un tope natural para los mínimos salariales. En los Estados Unidos, raramente se utilizan las medidas que permiten que los empleadores paguen a los adolescentes en su primer trabajo un salario inferior al mínimo<sup>26</sup>.

La existencia, las condiciones y los índices de pago relacionados con los seguros de desempleo y las asignaciones para educación a los que tienen derecho los jóvenes también cuentan al establecer los índices de salario mínimo para este grupo.

Cuando existen tales asignaciones, fijan un práctico «salario de reserva»<sup>27</sup>, un límite inferior para los salarios mínimos de los jóvenes.

En algunas ocupaciones, es absolutamente inadecuado que se apliquen salarios mínimos reducidos a los jóvenes trabajadores. Por ejemplo, no se debería permitir que adolescentes plenos de testosterona estén a disposición de empleadores de la construcción a cambio de salarios reducidos cuando los hacen preparar por las cumbres de los techos a gran altura para realizar trabajos riesgosos.

Finalmente, los ajustes regulares moderados de los salarios mínimos mantienen los mínimos en contacto con el mercado, obviando la necesidad de efectuar cambios grandes y potencialmente perjudiciales.

## Conclusión

Al defender y hacer progresar los intereses de los trabajadores, los sindicatos buscan hacer aumentar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo y, con ello, mejorar la condición humana en la sociedad en general. Esta búsqueda ha mantenido a los sindicalistas en la brecha y los ha motivado durante casi dos siglos.

Para los economistas fundamentalistas de mercado son vanos los intentos por elevar los salarios y las condiciones de empleo por encima de los que brinda el mercado irrestricto e inevitablemente originarán menos empleo y menor bienestar para la comunidad más amplia. Si bien siempre hubo algunos disidentes, en la mayor parte de los dos siglos esta convicción ha predominado en las prescripciones económicas sobre políticas de mercado laboral.

Esto ahora está cambiando. El emergente consenso internacional, basado en evidencias actuales, sugiere firmemente que es posible reducir la pobreza y mejorar en general los niveles de vida moldeando el mercado laboral con leyes sobre salario mínimo y complementando estas últimas con políticas activas de formación y capacitación.

Con respecto a esta cuestión, los sindicatos siempre tuvieron razón.

## Notas

<sup>1</sup> Haciendo caso omiso de la cuestión sobre cuándo termina la «juventud» y comienza la vida «adulta».

<sup>2</sup> *La manera* en que se estipulan esos mínimos es un tema completamente aparte, ya sea que los estipule directamente por un parlamento o que los índices resultantes de negociaciones colectivas se hagan extensivos a otros a través de legislación, o que los mínimos sean determinados por procesos judiciales independientes de la asamblea legislativa.

<sup>3</sup> Una serie de economistas están a favor de respaldar los salarios mínimos en tanto sean inefectivos (es decir, estipulados en niveles bajísimos o que no se apliquen).

<sup>4</sup> En realidad, toda la reglamentación del mercado laboral.

<sup>5</sup> *Report of the Committee of Review into Australian Industrial Relations Law and Systems* [«Hancock review»], vol. 3, apéndice 2, pág. 29, AGPS Canberra, 1985.

<sup>6</sup> Véase la recopilación de documentos en *Figuring Unemployment: The Limits of the Free Market Orthodoxy*, D. Howell (Ed) [OUP de próxima aparición].

<sup>7</sup> La observación de Ricardo de hace doscientos años concuerda totalmente con esta opinión.

<sup>8</sup> Este es el fundamento de la afirmación de Stigler citada anteriormente.

<sup>9</sup> Véase la revisión de Gary Becker del trabajo de Card y Krueger, en *Business Week*, 1994.

<sup>10</sup> Charles Brown, Curtis Gilroy y Andrew Kohen: «The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment», *Journal of Economic Literature*, 1982, vol. 20, pág. 487-528. Este estudio se originó en un trabajo realizado para la Comisión Presidencial de Estudio sobre el Salario Mínimo, creada por Ronald Reagan al comienzo de su primer mandato presidencial. Como resultado, el salario mínimo federal de los Estados Unidos fue congelado en términos nominales durante nueve años y un trimestre: desde el 1 de enero de 1981 hasta el 1 de abril de 1990.

<sup>11</sup> Para una exposición detallada, véase el capítulo 6 de *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, por David Card y Alan B. Krueger, Princeton University Press, 1995.

<sup>12</sup> Como reconocen categóricamente Card y Krueger (véase, por ejemplo, la pág. 8), los resultados modernos que ponen en tela de juicio la posición ortodoxa tienen en realidad una larga y fuerte tradición dentro de la disciplina de la economía.

<sup>13</sup> Disponible en [www.lowpay.gov.uk](http://www.lowpay.gov.uk).

<sup>14</sup> OCDE: *Panorama del empleo 1998*, pág. 47-48. «Es importante observar que esos efectos estimados son relativamente insignificantes en lo concerniente a explicar el gran declive que se ha producido en algunos países en la relación de empleo-población de

los adolescentes. En Francia, por ejemplo, la relación entre empleo de los adolescentes y población declinó más de 18 puntos porcentuales entre 1975 y 1996, pero el aumento del salario mínimo con relación a los salarios promedio representa menos de la mitad de un punto porcentual de dicho declive.»

<sup>15</sup> Richard Freeman [1996] «The Minimum Wage as a Redistributive Tool», *Economic Journal* 106, 1996, págs. 639-649. Supóngase que hay 100 trabajadores que cobran el salario mínimo y que el mismo es de 10 dólares a la hora. Ahora supóngase que se aumenta el salario mínimo a 11 dólares y que se eliminan tres puestos de trabajo y quedan 97 asalariados. El total inicial de los salarios por hora era de 1.000 dólares. Con el aumento del salario mínimo y la reducción del empleo, el total de los salarios subió a 1.067 dólares. Se deduce que, en principio, como grupo, los 97 trabajadores empleados podrían pagar cada uno de ellos 10 dólares por hora a sus tres compañeros desempleados y seguir todavía cobrando más.

<sup>16</sup> En lo concerniente a Nueva Zelanda, véase Dean Hyslop y Steven Stillman: *Youth Minimum Wage Reform and the Labour Market* [Tesoro de Nueva Zelanda y Departamento de Trabajo de Nueva Zelanda, de próxima aparición]. Los aumentos (en el curso de dos años y con relación a los salarios mínimos de los adultos) fueron del 41 por ciento para las personas de 16 y 17 años de edad y del 70 por ciento para las de 18 y 19 años de edad. Por el Reino Unido, véase el informe de la Comisión de Baja Remuneración de 2004; la creación y elevación del «índice de desarrollo» para los adultos jóvenes [de 18 a 20 años de edad], conjugadas con la introducción de un salario mínimo para los adultos en el Reino Unido, no tuvo ninguna repercusión adversa perceptible en el empleo. La Comisión recomienda introducir un salario mínimo (inferior) para las personas de 16 y 17 años de edad (anteriormente no incluidas) y no prevé que haya consecuencias adversas en el empleo.

<sup>17</sup> En el documento «1998 Staff Research Paper», la comisión neoliberal de reflexión con patrocinio estatal de Australia, denominada Comisión de Productividad, afirmó que se había observado que los salarios mínimos para los jóvenes tenían un considerable efecto negativo sobre el empleo juvenil. Véase A. Daly, N. H. Duc, D. Eldridge, O. Gabbitas y P. McCalman: *Youth Wages and Employment*, AusInfo, 1998, Canberra. Lamentablemente para ellos, el análisis econométrico tenía graves fallas; en realidad, en el análisis ¡no se utilizaron datos sobre el salario mínimo! Véase P. Junankar, M. Waite y G. Belchamber: «The Youth Labour Market: Anecdotes, fables and evidence», *Economic and Labour Relations Review*, 2000, vol. II, sup. pág. 159-86.

<sup>18</sup> Estos datos proceden de los informes de la Comisión de Baja Remuneración del Reino Unido.

<sup>19</sup> Los camareros están sujetos a mínimos inferiores debido a la generalización de las propinas.

<sup>20</sup> En el último informe de la Comisión de Baja Remuneración se recomienda introducir un salario mínimo menor para esos trabajadores.

<sup>21</sup> Véase Blau y Kahn, pág. 87.

<sup>22</sup> Obsérvese que Australia tiene la relación empleo-población más elevada de este grupo y el salario mínimo más alto (en moneda corriente). Obsérvese asimismo que la diferencia entre el salario mínimo de Australia y el de los demás países se eleva todavía más en el caso de las personas de 19 y 20 años de edad.

<sup>23</sup> Australia tiene una amplia gama de índices de salarios mínimos y de condiciones para los jóvenes trabajadores. Véase al respecto J. Munro, D. P. Duncan y C. Raffaelli: *Junior Rates Inquiry*, 4 de junio de 1999, Print R5300. La mayor proporción, de lejos, de jóvenes que trabajan lo hacen en el sector minorista y de hotelería y servicios de acogida, como empleados de comercio y como trabajadores del sector de alimentos y bebidas. En esos sectores, los salarios mínimos se sitúan entre los más elevados del país. En la manufactura tradicional, donde los salarios son bajos, el empleo de jóvenes es escaso y está disminuyendo. Hay a la vez margen y necesidad de corregir esas disposiciones obsoletas.

<sup>24</sup> Hay cada vez más evidencias de que eso es lo que está ocurriendo en este momento en Australia.

<sup>25</sup> El concepto de «salario eficiente» se originó en la economía del desarrollo; cuando el salario que se paga no es suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas de los trabajadores (debido a lo cual están cansados, débiles y/o dan muestras de falta de atención), los salarios más elevados mejoran la productividad de los trabajadores. El argumento se hace extensivo a las necesidades sociales y psicológicas. Los salarios bajos hacen que decaiga la moral.

<sup>26</sup> Véase Card y Krueger, *op. cit.*, pág. 14.

<sup>27</sup> El concepto de «salario de reserva» dimana de la teoría de investigación en economía. Según esta teoría, en un mercado laboral libre, las personas desempleadas buscarán trabajo hasta que encuentren un empleo cuyos atributos (incluyendo el salario) les parezcan aceptables. El «salario de reserva» es el índice salarial más bajo que un trabajador dado estaría dispuesto a percibir a cambio de su labor, teniendo como contrapartida la probabilidad de encontrar otro trabajo mejor remunerado. La idea es que, a medida que aumenta la cantidad de tiempo que se pasa sin trabajo, la persona adapta (disminuye) sus expectativas sobre la probabilidad de encontrar un trabajo por el que perciba un salario suficiente y su salario de reserva decae. En el caso de la mayoría de los trabajadores jóvenes, esta idea es una abstracción académica intrascendente, por ser su principal preocupación conseguir un trabajo por el que perciban un salario decente, y un salario decente es algo más que subsidios de desempleo o asignaciones por educación.



# Políticas de empleabilidad en Europa

*Las políticas de empleabilidad no crean puestos de trabajo. No obstante, pueden ayudar a que los jóvenes consigan empleo. Sin embargo, esas políticas difieren mucho entre sí. En algunos casos, su repercusión puede ser discutible, especialmente en lo concerniente a la calidad de los empleos. Es necesaria una cuidadosa combinación política, con plena participación de los interlocutores sociales.*

---

Amparo Serrano Pascual

Instituto Sindical Europeo y  
Universidad Complutense de Madrid

---

Las crisis de los mercados laborales, la creciente cantidad de obstáculos que hay en el camino hacia el empleo y la segmentación y polarización del empleo, que afectan especialmente a las trabajadoras y trabajadores jóvenes, han hecho que les resulte más difícil encontrar trabajo. En algunos países, esos problemas también han hecho que la transición de los estudios al trabajo sea más larga, pero también más variada y compleja. Dicha transición tiene lugar actualmente en una especie de tierra de nadie entre trabajo y desempleo, una especie de limbo creado, en gran medida, por las políticas de empleo. La transición se caracteriza en la actualidad por la incertidumbre, la vulnerabilidad y la reversibilidad (Du Bois-Reymond y López Blasco, 2003). Esto explica el elevado porcentaje de cambios de empleos que se registra entre los jóvenes, lo que constituye un fenómeno reciente (Martín Criado, 1997), como así también la lentitud y la desarticulación de su transición hacia el trabajo.

Las evaluaciones de las políticas de empleabilidad destinadas a los jóvenes europeos constituyen una base excelente para examinar este concepto, la eficiencia de los distintos enfoques y el potencial para mejorarlas.

## ¿Qué implica una evaluación?

En las evaluaciones se analiza en qué medida las políticas han alcanzado sus metas, como así también su adecuación a las necesidades sociales. Pero ¿cómo se deben definir los términos «eficacia» y «necesidades»? La manera en que diversos gobiernos europeos han concebido las medidas relativas a empleabilidad refleja la interpretación predominante sobre cuáles son los principales problemas sociales, qué papel deben desempeñar las instituciones, a qué instancias competen las distintas responsabilidades, etcétera. La interpretación predominante de la exclusión social tiende, sobre todo, a reforzar su dimensión económica. De allí que el principal enfoque utilizado para evaluar las políticas de empleabilidad haya sido predominantemente cuantitativo y económico. Tal es el caso, por ejemplo, cuando el indicador utilizado para evaluar el éxito de un programa es el *desempeño del mercado laboral* (empleo, actividad y capacitación). En tales casos, lo averiguado va, a menudo, acompañado de un perfil de los participantes del programa (en términos de género, referente social y edad).

Con este indicador cuantitativo hay diversos problemas, por ejemplo, la necesidad de efectuar una distinción ente los efectos vinculados con el proceso macroeconómico y los atribuibles a las políticas de empleo, como así también las tendencias de

los efectos de desplazamiento, peso muerto y sustitución<sup>1</sup>. Además, el indicador de desempeño del mercado laboral se concentra exclusivamente en la integración en dicho mercado, pero no brinda información con respecto a la *calidad* de dicha integración, la cual reviste una importancia enorme. En efecto, al tiempo que se considera que el empleo es un requisito indispensable para la integración social, la medida en la que realmente brinda tal oportunidad depende de la *calidad* de los puestos de trabajo. El trabajo constituye una vía para la integración social cuando el mismo comporta tareas significativas que posibilitan una empleabilidad sostenible. Merecen también tomarse en cuenta los efectos a largo plazo – además de los indirectos o no intencionales – ya que las políticas pueden producir efectos diametralmente opuestos a los declarados o buscados, como, por ejemplo, estigmatización, desmotivación o exclusión social (Alaluf, 2004; Walther, 2003).

Por lo tanto, el análisis cuantitativo debería complementarse con un examen cualitativo donde se tomen en cuenta los efectos múltiples (intencionales o no) de las políticas: no solamente la integración de las personas en el trabajo, sino también la medida en que las políticas ayudan a consolidar la posición de los jóvenes, a romper el círculo vicioso de inactividad e impotencia y a preparar a los jóvenes a hacer frente a la incertidumbre. O bien, por el contrario, la medida en que llevan a «socializar» (es decir, disciplinar) la fuerza laboral y en que contribuyen a eludir reglamentaciones o hacen que se deterioren las condiciones de trabajo, etcétera.

Entre los indicadores que se utilizan para un enfoque cualitativo de la integración del mercado laboral se cuentan los vínculos con proyectos personales y con la experiencia previa, el tipo de calificaciones brindadas, los niveles salariales, el bienestar individual, el índice de rotación de trabajos, etcétera. No obstante, en este tipo de programas reviste similar importancia considerar la manera en que se determinan los problemas y las necesidades (creación de conciencia, determinación de los términos del debate, fomento de pausas

para reflexión, etcétera); la medida en que se realzan las «capacidades» (suministro de recursos políticos y sociales a grupos sociales o personas); y el sector del mercado laboral (primario/secundario) al cual están dirigidas las políticas. Todos esos indicadores pueden ayudar a evaluar en qué medida las políticas pueden alcanzar una empleabilidad sostenida a largo plazo y prevenir la marginación y la segregación de grupos sociales específicos.

## Una mirada sobre algunos resultados

Las políticas de empleabilidad son la esencia de los principales programas destinados a los jóvenes, en particular desde la institucionalización de la estrategia europea sobre el empleo. A pesar de que gozan de mucha popularidad, hay cierto consenso en el sentido de que sus resultados han sido bastante modestos y contradictorios (Lind y Hornemann Moller, 2004; Walther, 2003). Además, los estudios sobre los efectos de las medidas de activación son muy controvertidos y difíciles de comparar. En general, resulta difícil demostrar, sin que queden razonables dudas, los efectos positivos o negativos de la política de mercado laboral. Pero esto se aplica más especialmente a las políticas de «empleabilidad», debido a la imprecisión de este concepto.

En efecto, el término ha venido siendo utilizado en el ámbito político de tres maneras. Se lo puede entender como la promoción de las medidas destinadas a mejorar las *capacidades técnicas* de los jóvenes adaptando la formación a las necesidades de la industria. Este enfoque sugiere que escasean las competencias y las calificaciones básicas para satisfacer las necesidades de la industria.

Una segunda versión de «empleabilidad» tiene que ver con el proporcionar *competencias metodológicas y de actitudes*, implicando con ello que los jóvenes carecerían de tales calificaciones. En distintos países ya se han tomado medidas de respaldo, como asesoramiento y orientación para los jóvenes carenciados, a fin de mejorar sus calificaciones psicosociales (deter-

minación de las metas personales y desarrollo de un sentido de independencia).

El tercer concepto de «empleabilidad» se basa en el principio de activación. En este caso se contempla el desempleo juvenil como resultante de una falta de *cualidades éticas/motivación* entre los jóvenes (una actitud negativa hacia el trabajo). Esto se ilustra con la utilización tanto directa como indirecta de incentivos como parte de las políticas.

### Primer enfoque: la empleabilidad como formación

En algunos países se está viendo actualmente un crecimiento exponencial de la cantidad de programas de formación para jóvenes, con una serie ininterrumpida de cursos (a veces muy mal concebidos) en la que efectivamente puede calificarse de «industria de formación».

Sin embargo, las nuevas condiciones del mercado laboral parecen exigir que las personas tengan cada vez mayores calificaciones en materia de metodología y procedimientos (adaptabilidad, capacidad para manejar los imprevistos, aptitudes para el aprendizaje, creatividad, etcétera) más que calificaciones técnicas específicas (OIT, 1999). Dentro de este contexto, la formación tiende a hacerse en el trabajo, más que a ser una prolongación indefinida de la educación de una persona en un entorno separado de la realidad del lugar de trabajo. Sin embargo, la prolongación institucionalizada de los estudios al ámbito del trabajo puede responder a otras finalidades. Puede ayudar a los jóvenes a llenar el largo período de espera para el empleo y escapar así de la exclusión social, aunque sea temporalmente. No obstante, mantener a los jóvenes dentro del sistema educativo de esta manera no hace sino postergar el problema (Baudelot y Establet, 1999).

Sin embargo, los cambios en los métodos y en la tecnología de producción no necesariamente hacen que aumente la demanda de mano de obra calificada (Alaluf y Stroobants, 1994; Ursinov, 1999). Es más, no existe ninguna relación clara entre

las calificaciones educativas y el riesgo de desempleo, especialmente en ciertos países, como España, y esto se aplica especialmente a los jóvenes. Por ejemplo, en muchos países europeos las mujeres tienen mejor formación y calificaciones más altas que los hombres, no obstante lo cual entre ellas se observan niveles más elevados de desempleo y de inactividad económica.

En efecto, una mejor formación para los jóvenes, a veces, tiene repercusiones previsible. Diversos estudios han mostrado que cada vez se toma a más trabajadores altamente cualificados para realizar tareas que requieren bajas calificaciones, eliminándose a los solicitantes con menos calificaciones. Los jóvenes con mejores calificaciones no solamente se enfrentan a un entorno intensamente competitivo «en la cúspide», sino también a la perspectiva de ver naufragar sus altas expectativas (Baudelot y Establet, 1999; Walther, 2003). Entre tanto, las perspectivas de empleo de los jóvenes con menor o ninguna cualificación son peores que nunca. Dado que aumenta la cantidad de personas que estudian y que disminuyen los índices de fracaso estudiantil, aumenta la cantidad de personas calificadas. Por lo tanto, los empleadores dan menos importancia a las calificaciones y esto crea una situación donde las personas están sobrecualificadas para sus puestos de trabajo (Martín y Lope, 1999). Como se expone en el informe *Empleo en Europa 2001*, «cuando se les pide que evalúen sus calificaciones con respecto al trabajo actual, el 58 por ciento de todas las personas empleadas en Europa declaran tener calificaciones para realizar un trabajo más exigente, por lo que parecería que están sobrecualificados para sus trabajos o que ambicionan realizar tareas más difíciles» (Comisión Europea, 2001). Esos trabajadores insatisfechos pueden convertirse en un instrumento para reducir los costos laborales ya que permiten que se dé una situación en la que hay trabajadores subremunerados (Rose, 1998). Por supuesto, es muy discutible si el recortar costos laborales de esta manera resulta o no una estrategia ventajosa, ya que es poco probable que los trabajadores que realizan tareas para

las cuales están sobrecualificados se sientan motivados.

Al afirmarse que se necesita más formación en un momento en el que, paradójicamente, la formación está más difundida que nunca, se está culpando a los jóvenes de su incapacidad para encontrar trabajo. Además, al basarse en principios altamente selectivos, el sistema de capacitación prepara a los jóvenes para puestos de trabajo y categorías sociales que no pueden absorber la cantidad de personas que aspiran a ingresar a ellos.

La mayoría de las evaluaciones de los programas de formación ponen el acento en los limitados resultados. Esto se debe, en parte, a la falta de coordinación de los programas y al hecho de que no responden a las necesidades individuales de las personas que asisten a los cursos de formación (tanto los cursos como las colocaciones, a menudo, están mal organizados, son reiterativos o están completamente desvinculados con la formación anterior). Si bien dichos cursos pueden ser eficaces cuando son de alta calidad, tienden a ser demasiado caros (Robinson, 1997). Finalmente, si no se crean asimismo nuevos puestos de trabajo, la formación sirve entonces solamente para poner cierto orden en la «fila del desempleo», sin terminar con ella.

No obstante, con las observaciones que preceden no se pretende sugerir que no se debería utilizar la formación como medida para promover el empleo. La formación realmente beneficia a la industria, puede servir para aumentar la competitividad y como tal tiene también un efecto positivo en el empleo (Duthil y Paquet-Vaultier, 1999). Puede, además, contribuir a mejorar la calidad del trabajo, permitiendo que más personas accedan a puestos de trabajo que exigen cierto grado de creatividad. Permite asimismo que las personas obtengan trabajos mejor remunerados y más valorados, además de aumentar el poder de negociación con sus empleadores y de hacerlos más independientes en su trabajo. Además, la formación puede revestir especial importancia para los jóvenes carenciados ya que les permite romper el círculo vicioso donde su referente social los lleva a fracasar en los

estudios y que, a su vez, termina en una situación de inestabilidad en el empleo. En efecto, la formación podría ser muy importante para todos los grupos sociales, ya sea que se trate de jóvenes o de adultos. Esto se debe a que no solamente desarrolla las calificaciones requeridas sino porque da poder a los trabajadores para defender sus derechos en lo referente a las condiciones de los contratos y del trabajo.

Las medidas que se toman en materia de formación son especialmente eficaces si se las hace a medida del perfil y de los intereses de las personas y si se las combina con una experiencia laboral práctica. Este último elemento ha sido un componente muy en boga en la política de empleo debido al éxito que tuvo la formación en el trabajo en ayudar a los jóvenes a ingresar al mercado laboral de países como Alemania, Austria y Dinamarca. En efecto, distintos países europeos han pasado a considerar dicho sistema dual como un modelo. Sin embargo, hay una serie de problemas relacionados con este tipo de sistema. En primer lugar, el éxito alcanzado en esos países no se puede atribuir únicamente a sus programas de formación, sino también a factores institucionales y sociales que, combinados, producen los resultados que se han visto. Una de las principales razones del éxito del sistema dual en países como Alemania es la cultura de participación y negociación que comparten los interlocutores sociales, como así también el marco institucional que proporciona vínculos entre ellos. Es muy difícil establecer el sistema dual en países que carecen de una tradición de vínculos y cooperación fuerte entre gobierno, empleadores y sindicatos (Bowers, Sonnet y Bardone, 1999).

Se han hecho otras críticas al sistema dual. Por ejemplo, la falta de formación permanente, la falta de profesionalismo de las personas implicadas en ella y la insuficiencia de los recursos asignados a tales intentos de ayudar a los jóvenes vulnerables. Han faltado asimismo adecuadas colocaciones de aprendices y reconocimiento o validación de algunas de las medidas de formación en el trabajo (Heidemann, 2000; Leschke, Schömann y Schömann, 2004).

Los programas de aprendizaje también se basan en la experiencia laboral. Los sistemas de acceso y de selección de esos programas crean nuevas desventajas y nuevas categorías de discriminación. Existe asimismo el riesgo de que durante el aprendizaje se explote a los jóvenes. En realidad, los contratos de aprendizaje brindan a las empresas una fuente de mano de obra barata, un hecho que hace que se pierdan cualificaciones y que perjudica la imagen del sistema de aprendizaje.

En muchos casos, ese tipo de medidas han sido complementadas con programas descentralizados que brindan respaldo y orientación individual. Como afirmó Robinson (1997), los empleadores valoran más comportamientos como la actitud hacia el trabajo, la motivación y la capacidad de comunicarse que las cualificaciones formales, especialmente en el caso de los trabajadores de bajas cualificaciones. La formación local y personalizada en el trabajo que brinda esas cualificaciones informales, con un respaldo multisectorial, ha sido entonces más eficaz que las medidas de capacitación profesional. Esto ha llevado a la creación de una etapa intermedia donde se emplea a los jóvenes a prueba: la participación en esos programas podría indicar disposición a trabajar y una actitud positiva (Pérez Sánchez, 1997). El éxito de muchas de esas medidas, a menudo, se debe a su capacidad de superar los prejuicios de los empleadores hacia los jóvenes (OIT, 1999) suministrando un «certificado» que garantiza que los empleados potenciales reúnen los requisitos morales buscados.

El análisis que precede y los resultados de las distintas medidas de formación puestas en práctica en Europa nos permiten sacar las conclusiones siguientes. En primer lugar, la formación se ha de hacer a la medida de las necesidades, las expectativas y el historial de la persona. Con respecto a esto, es importante que la formación sea una alternativa entre otras opciones, ya que no es una panacea. En segundo lugar, organismos independientes deben supervisar la calidad de la formación. En tercer lugar, la formación se debe complementar con algún tipo de respaldo

u orientación individual donde se evalúen las necesidades de los jóvenes, permitiéndoles elegir el tipo de formación más adecuada a sus exigencias personales y laborales, asumiéndose que la formación sea, efectivamente, la opción adecuada.

Es también importante elaborar mecanismos que garanticen que los empleadores cumplan plenamente la parte que les corresponde, en lugar de dejarla librada a su mera voluntad. El caso del Reino Unido demuestra la importancia de este punto ya que el sistema de financiamiento voluntario que se introdujo tras la abolición de las juntas laborales de formación (Industrial Training Boards) fue un gran fracaso y originó una considerable reducción de las inversiones en formación (Jones, 1997).

Finalmente, la formación se debe complementar con algún tipo de experiencia práctica, a fin de que el conocimiento teórico de los jóvenes se pueda adaptar a las exigencias específicas del trabajo. Podría ser importante que hubiera una supervisión sindical de tales programas para evitar los efectos no deseados mencionados anteriormente. Además, el reconocimiento social de la formación complementaria a la educación que se brinda a los jóvenes es importante para su integración social (Walther, 2003). En todo caso, los programas de empleabilidad han ayudado a dar a los jóvenes la sensación de que controlan su propio futuro, algo especialmente importante en el caso de los jóvenes con desventajas.

## **Segundo enfoque: empleabilidad y orientación de la carrera laboral**

La orientación de la carrera laboral y los programas de respaldo, tales como las medidas que brindan ayuda a quienes buscan empleo, han tenido en Europa una acogida especialmente positiva. Están concebidos para brindar a los jóvenes las competencias metodológicas que les permitirán controlar sus propias vidas y su futuro. Esto implica no solamente calificaciones cognitivas (información sobre el mercado laboral, evaluación de la propia

situación, cómo redactar un curriculum, etcétera) sino también calificaciones relativas al comportamiento (perserverancia, autodisciplina, etcétera). Al brindarse esta orientación como parte de una gama más amplia de medidas se puede hacer de ello un instrumento para ayudar a hacer frente a la cultura de inseguridad en el empleo entre los jóvenes.

No obstante, es discutible si este enfoque es eficaz cuando hay poquísimos puestos de trabajo. Quizás pueda entonces, simplemente, enseñar al futuro trabajador a ser adaptable y, en algunos casos, sumiso. Por esta razón, es importante distinguir entre el trabajo psicológico que hacen algunas personas con los jóvenes, destinado meramente a alentarlos en la adaptación a las exigencias del trabajo, y el trabajo psicológico que promueve el sentimiento de mayor poder (Miles, 2003; Serrano, Ouali y Desmarez, 1999).

La orientación de la carrera laboral y los sistemas de respaldo revisten especial importancia cuando se los complementa con otras medidas, pero no hay que olvidar evitar el peligro de que se conviertan en poco más que instrumentos para que los empleadores disciplinen la fuerza laboral. En este sentido, los programas daneses, por ejemplo, presentan un interés especial porque están basados en contratos que fueron negociados por los propios interlocutores sociales.

### Tercer enfoque: empleabilidad y activación

El tercer enfoque se basa en la teoría de que las políticas con las que se busca brindar a las personas desempleadas un ingreso básico les quitan el incentivo de buscar trabajo («incitación del bienestar social: la trampa de pobreza, dependencia y desempleo»).

Los jóvenes son uno de los principales blancos de las medidas basadas en la activación, en gran medida debido a que resulta más fácil hacerles aceptar lo que otros grupos podrían considerar una forma de intervención bastante cuestionable, dada su índole coercitiva y paternalista.

En distintos países se han tomado diversas medidas para evitar esas «trampas». Entre ellas se cuentan la utilización de sanciones para motivar a la gente (introducir pruebas más estrictas con respecto a la disposición para el trabajo, obligar a los beneficiarios a trabajar, reducir la duración de los pagos, aumentar la diferencia entre los ingresos de los desempleados y de las personas que trabajan) o el brindarle incentivos y opciones voluntarias (nueva formación profesional, experiencia laboral, etcétera). En la práctica, la mayoría de los países ha optado por combinar ambos enfoques (sanciones/incentivos), aunque la participación obligatoria sigue siendo más frecuente en los programas para los jóvenes que en los destinados a los adultos.

Existe una creciente tendencia a recurrir a la activación como mecanismo para conseguir una socialización «moral» de los jóvenes. Se trata de un enfoque selectivo que efectúa una distinción entre «gente con buenos y malos empleos» (los legítimos y merecidos, y los demás). Se aplican sanciones si una persona en busca de empleo se niega a participar en los programas de empleo o si se considera que no tiene disponibilidad para el trabajo. Los programas donde los pagos de seguridad social están supeditados a que se haga trabajo comunitario o cursos de formación, al promover amplias sospechas de abusos de las prestaciones y castigar a las personas por no haber encontrado trabajo, establecen una extraña dialéctica entre control y bienestar social. La reglamentación prescriptiva de la participación en los programas ha tenido algunos efectos muy negativos, como se vio en el Reino Unido, donde el retiro y el recorte de los subsidios de desempleo, medidas con las que se buscaba obligar a los jóvenes a encontrar trabajo, generaron un aumento de la exclusión y de la polarización social (Powell y Felstead, 1996). Ha disminuido el nivel de protección social de los grupos más vulnerables de desempleados. Por lo tanto, se puede considerar que esas políticas son un instrumento para reducir las normas laborales (Alaluf, 2004; Lefresne y Tuchsirer, 2004).

Es muy discutible el grado de eficacia que puede tener el imponer sanciones a

los desempleados con el fin de hacerlos participar en programas, como en el caso del Nuevo Trato del Reino Unido (INFORMISEP, 1998). Como declarara Robinson (1997), el valor de ciertas medidas, como la formación, depende en gran medida de la motivación de la persona desempleada en cuestión. Los empleadores se mostrarán asimismo reacios a emplear a personas a quienes se está obligando a trabajar. Un estudio realizado en el Reino Unido sobre la repercusión de las sanciones en el programa Restart muestra que, si bien aparentemente se estaba alentando a la gente a trabajar y salir del desempleo, esto probablemente se hacía a costa de que aceptaran trabajos de corto plazo sin futuro (Meager, 1998). Además, el énfasis que se puso en las sanciones ha contribuido a que aumentara la brecha existente en el mercado laboral entre los grupos vulnerables y quienes tienen escaso riesgo de caer en el desempleo (Leschke, Schömann y Schömann, 2004). Cualquier alternativa genuina al desempleo no debería tener que recurrir a sanciones para garantizar que la gente la utilice.

Además, como ha quedado demostrado por distintos estudios (Heikkilä, 1999), la teoría de que el subsidio de desempleo quita a la persona todo incentivo para trabajar pasa por alto el hecho de que los trabajadores buscan en sus empleos algo más que una justa remuneración monetaria (categoría social, participación y efectuar una contribución útil a la sociedad, etcétera). Gautié (1998) muestra que la desincentivación del trabajo originada por el derecho a una prestación estatal es particularmente débil en el caso de los jóvenes. No existe tampoco ninguna relación clara entre el nivel y la dimensión de las prestaciones estatales y el nivel de desempleo (Hanesch, 1999).

Los programas basados en que se realice obligatoriamente trabajo o formación para poder percibir los pagos de seguridad social han limitado la capacidad de los trabajadores de encontrar trabajo acorde con sus necesidades y sus perfiles, y han hecho que disminuyera la motivación, al tiempo que marcaron a las personas con

el estigma de verse obligadas a hacer algo contra su voluntad (Nicaise, 1999; Ouali y Vanheerswyngheles, 2000).

En efecto, muchas de las medidas que actualmente se destinan a los jóvenes corren el riesgo de buscar promover una forma de socialización que los obligue a aceptar el empleo como algo positivo incondicionalmente, sin que importen las condiciones de trabajo que se les brindan. La concentración en los deberes y en las motivaciones de las personas desempleadas puede hacerse inclusive tan fuerte que las causas estructurales se relegan a segundo plano (Hvinden, 1999).

La activación puede entenderse asimismo como una manera de aumentar las posibilidades de una persona de ingresar al empleo, brindando verdaderas oportunidades de formación, mejores calificaciones, movilidad, experiencia laboral, etcétera (técnicas de persuasión). Con la política aplicada en el Reino Unido se consiguieron los resultados opuestos a lo que se buscaba oficialmente, ya que se originó un aumento de la inactividad, especialmente entre los hombres adultos, al tiempo que se producía un agudo incremento de la pobreza y de la desigualdad social. Con el fin de evitar la «trampa de la activación», debemos examinar si esos programas sirven como trampolín hacia puestos de trabajo de buena calidad o si, por el contrario, crean un círculo vicioso de inseguridad y vulnerabilidad.

La premisa del discurso de las instituciones europeas sobre la activación es que la lucha contra el desempleo juvenil debería consistir principalmente en movilizar a los jóvenes desempleados y en promover su participación en alguno de los programas de empleo hasta que dejen de estar desocupados, evitando así que terminen convirtiéndose en desempleados de larga duración. La finalidad es entonces brindar a los jóvenes una categoría alternativa a la de desempleados antes de que permanezcan inactivos en ella (un lapso de seis meses) y caigan en la categoría estigmatizada de «desempleados de larga duración». Dentro de este marco se movilizan numerosas medidas políticas como reducción de

los costos laborales, formación dual, etcétera, operando en las fronteras estadísticas entre las categorías y produciendo situaciones transitorias, alternativas e híbridas situadas entre la condición de trabajador y la de estudiante. Este espacio de transición contiene diferentes condiciones producidas por la proliferación de las situaciones «atípicas» (la falta de derechos y de garantías acordados colectivamente, como un salario mínimo, protección contra el despido, acceso a la seguridad social, etcétera). Tales situaciones pueden ser resultado de los programas de empleo juvenil, del trabajo voluntario y de los sistemas de distribución y duales. La mayoría de esos programas no sirven para integrar a las personas en el mercado laboral a largo plazo (empleabilidad sostenible).

Uno puede, efectivamente, preguntarse hasta qué punto las denominadas medidas activas son en efecto activas ya que están apuntadas a promover la movilidad de los trabajadores entre las categorías más que a conseguir una incorporación estable al mercado laboral (McNeish y Loncle, 2003). Esto demuestra el carácter ilusorio de la dicotomía establecida entre «activo» y «pasivo», que es la base de la mayoría de las políticas de este tipo. Además, esas políticas promueven un concepto de la «activación» y de la «dependencia» bastante discutible ya que, por una parte, abogan por la activación económica de las personas, alentándolas, al mismo tiempo, a hacerse «políticamente pasivas» (Crespo y Serrano, 2004a). Entre tanto, al defender la necesidad de luchar contra la dependencia del Estado de bienestar, promueven otra forma de dependencia, es decir, la dependencia del mercado (Crespo y Serrano, 2004b).

## Conclusiones

La primera conclusión que puede sacarse de lo que precede es la importancia de que las medidas vinculadas a la oferta (orientación de la carrera, formación, etcétera) sean acompañadas de programas orientados por la demanda. No obstante, por convenientes que parezcan tanto la con-

cepción como el contenido de las acciones individuales, si no se complementan con otras medidas, siempre correrán el riesgo de tener repercusiones negativas. Con respecto a esto, también es importante hacer que las medidas destinadas a ayudar a los jóvenes a conseguir un empleo se combinen con programas concebidos para mejorar su calidad de vida (trabajo y condiciones de alojamiento decentes, independencia económica, etcétera). Es necesario, entonces, un enfoque abarcador.

En segundo lugar, la política de empleo debería dar el mismo peso tanto a la cantidad como a la calidad de los puestos de trabajo que se crean. En las distintas evaluaciones sobre el éxito de las políticas de empleo que se basan en las cifras oficiales de desempleo no se toman en cuenta las repercusiones de las políticas en la calidad de los puestos de trabajo creados (trabajadores desalentados, que desearían cambiar de trabajo, cantidad de trabajadores pobres, etcétera). El desarrollo de un plan personal de carrera laboral y de un programa adaptado a las necesidades e intereses individuales puede permitir que numerosos jóvenes pasen a integrarse adecuadamente en la sociedad y en sus ocupaciones.

Las medidas de empleo que han procurado crear puestos de trabajo a toda costa han tenido toda una serie de consecuencias negativas, muchas de las cuales podrían evitarse reforzando el papel de las organizaciones intermediarias, como los sindicatos u otros representantes de la sociedad civil y, en particular, de los representantes de la juventud. A menudo, lo que explica el éxito o el fracaso no es tanto la manera en que fue concebido el programa como la forma en que se pone en práctica (Gautié, 1999; Serrano Pascual, 2001).

Es importante combinar las medidas que se toman en los distintos niveles, por ejemplo, complementar la formación o la orientación vocacional local con medidas macroeconómicas para lograr un neto incremento en la cantidad de puestos de trabajo. No obstante, también es necesario que esas medidas sean coordinadas adecuadamente con el fin de responder a la compleja índole del problema.

## Nota

<sup>1</sup> Tendencia de peso muerto: significa que los participantes del programa habrían encontrado un empleo regular aun cuando no hubiera existido el programa. Tendencia de sustitución: la mejora de rendimiento del empleo del grupo destinatario se obtiene a costa de empeorar las perspectivas de empleo de otros trabajadores no subsidiados. Tendencia de desplazamiento: los puestos de trabajo subsidiados han ocupado el lugar de puestos de trabajo no subsidiados en otros sectores de la economía.

## Bibliografía

- Alaluf, M. (2004) «Trends in unemployment, employment policies and the absorption of young people into employment», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE, págs. 85-100.
- Alaluf, M., y Stroobants M. (1994) «Moviliza la competencia al obrero», *Las competencias: el concepto y la realidad*. CEDEFOP Formación Profesional, 1, págs. 46-56.
- Baudelot, C., y Establet, R. (1999) «Le niveau monte, mais à quel prix?», *Problèmes économiques*, núm. 2631, págs. 11-13.
- Bowers, N., Sonnet, A., y Bardone, L. (1999) «Giving Young People a Good Start: The experience of OECD countries», *Preparing Youth for the 21<sup>st</sup> century. The transition from Education to the Labour market*. París, OCDE.
- Comisión Europea (2001) *Employment in Europe 2002*. Luxemburgo, EUR-OP.
- Crespo, E., y Serrano Pascual, A. (2004a) «The EU's concept of activation for young people», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE págs. 13-45.
- Crespo, E., y Serrano Pascual, A. (2004b) «European discourse and the paradoxes of the active subject», *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie* (de próxima aparición).
- Du Bois-Reymond, M., y López Blasco, A. (2003) «Yo-yo transitions and misleading trajectories: towards Integrated Transition Policies for young adults in Europe», en A. López Blasco, W. McNeish y A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol, Policy Press, págs. 19-43.
- Duthil, G., y Paquet-Vaultier, E. (1999) *Le chômage des jeunes en Europe*. París, L'Harmattan.
- Gautié, J. (1998) «Les évaluations d'ordre micro-économique: impact sur les bénéficiaires et effets directs sur l'emploi», en J.C. Barbier y J. Gautié: *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. París, PUF.
- Gautié, J. (1999) «Promoting Employment for Youth: A European Perspective», en N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone: *Preparing Youth for the 21<sup>st</sup> century – The transition from Education to the Labour market*. OCDE, París.
- Hanesch, W. (1999) «The Debate on Reforms of Social Assistance in Western Europe», *Linking Welfare and Work*.
- Heidemann, W. (2000) «The German approach: training and the dual system», en Serrano Pascual: *A Tackling youth unemployment in Europe*. Bruselas, ISE.
- Heikkilä, M. (1999) «A brief introduction to the topic», *Linking Welfare and Work*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, págs. 5-13.
- Hvinden, B. (1999) «Activation: a Nordic Perspective», *Linking Welfare and Work*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, págs. 27-43.
- OIT (1998) *Informe sobre el Empleo en el Mundo, 1998-1999*.
- InforMISEP (1998) «Recent Developments in the 'New Deal'», *InforMISEP*, 63, págs. 17-18.
- Jones, M. (1997) «Voluntarism is failing to generate training investment», *Working Brief*, Issue 81, págs. 9-11.
- Lefresne, F. (2000) «Youth employment schemes in France: reasoning and impact», en Serrano Pascual, A. (ed.): *Tackling youth unemployment in Europe*. Bruselas, ISE.
- Lefresne, F., y Tuchsirer, C. (2004) «Activation policies and employment norms: the situation in France compared with experiences in four European countries (Belgium, Denmark, the Netherlands, United Kingdom)», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE, págs. 253-291.
- Leschke, J., Schömann, I., y Schömann, K. (2004) «Activation policies need careful policy design and monitoring: lessons from Canada and Germany», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE, págs. 293-347.
- Lind, J., y Hornemann Moller, I. (2004) «The Danish experience of labour market policy and activation of the unemployed», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE, págs. 163-197.
- Martín Artilas, A., y Lope, A. (1999) «¿Sirve la formación para tener empleo?», *Papers* 58, págs. 39-73.
- Martín Criado, E. (1997) «Los empleos y los paros de los jóvenes», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 11, págs. 173-203.

- McNeish, W., y Loncle, P. (2003) «State policy and youth unemployment in the EU: rights, responsibilities and lifelong learning», en A. López Blasco, W. McNeish y A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol, Policy Press, págs. 105-127.
- Meager, N. (1998) «Evaluating Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed». *InforMISEP*, 62, págs. 34-41.
- Miles, S. (2003) «The art of learning: empowerment through performing arts» en A. López Blasco, W. McNeish y A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol, Policy Press, págs. 163-181.
- Nicaise, I. (1999) «Labour market policies for disadvantaged young people in Europe». *Preparing youth for the 21st century. The transition from education to the labour market*. París, OCDE.
- Ouali, N., y Vanheerswyngheles, A. (2000) «Youth unemployment policies in Belgium», en Serrano Pascual, A. (ed.): *Tackling youth unemployment in Europe*. Bruselas, ISE, págs. 201-215.
- Pérez Sánchez, M. (1997) *Formación y empleo en España. Análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*. Granada, Universidad de Granada.
- Powell, M., y Felstead, A. (1996) «Reforms in the education system to combat school and social failure in Europe: UK country report». Informe preparado dentro del marco del Programa Sócrates, Acción III. 3.1. Centro de Estudios de Mercado Laboral, Universidad de Leicester, Leicester.
- Rea, A. (1997) *La société en miettes. Epreuves et enjeux de l'exclusion*, Bruselas, Labor.
- Robinson, P. (1997) *Labour Market Studies: United Kingdom*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Rose, J. (1998) *Les jeunes face à l'emploi*. París, Desclée de Brouwer.
- Serrano Pascual, A. (2001) (ed.) *Enhancing employability through social and civil partnership*. Bruselas, ISE.
- Serrano, A., Ouali, N., y Desmarez, P. (1999) *La prévention de l'échec scolaire et professionnel en Europe*, Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation, Bruselas (disponible en [www.europa.eu.int/comm/education/poledu/reports-en.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/poledu/reports-en.html)).
- Ursinov, I. (1999) «Quels défis pour l'éducation?», *Problèmes économiques*, núm. 2631, págs. 29-32.
- Walther, A. (2003) «Empowerment or cooling out? Dilemmas and contradictions of integrated transition policies», en A. López Blasco, W. McNeish y A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol, Policy Press, págs. 183-205.
-

# El desempleo juvenil en Asia y el Pacífico: tendencias y respuestas sindicales

*Los sindicatos deberían adoptar estrategias para el empleo juvenil, no como políticas aisladas sino como parte integrante de sus esfuerzos generales en pro del empleo. En muchos países, activos comités de juventud están mostrando el camino a seguir. Son algo positivo para el movimiento sindical de la región y su desarrollo es algo que se debería alentar.*

---

**Michihiro Ishibashi**

Funcionario de Programas

Programa de Actividades para los Trabajadores

Centro Internacional de Formación de la OIT

Turín

---

En Asia y el Pacífico vive más del 60 por ciento de la población mundial y en los pueblos de esa región hay muchas diferencias de sus entornos económicos, políticos, sociales, culturales y religiosos. La enorme población y su índice de crecimiento son las principales fuentes de dinamismo económico, social y cultural. Son también algunos de los desafíos que enfrenta esta región. Las estimaciones actuales sugieren que la región continuará siendo una de las más dinámicas y complejas del planeta. Se prevé que para el año 2050 la población de Asia y el Pacífico llegue a ser de 5.400 millones de personas. Esto representa un 40 por ciento de aumento sobre los actuales 3.850 millones<sup>1</sup>. La cuestión clave consistirá en cómo generar suficientes empleos para mantener el ritmo de tal crecimiento de la población.

En una región tan multifacética el problema del empleo juvenil es inevitablemente complejo. Se lo debe analizar en términos de las macro y micro tendencias del desempleo, el subempleo y el trabajo en la economía informal. Sus causas deben ser estudiadas detenidamente a través de un análisis abarcador de las situaciones demográficas, educación y formación, pobreza, sistemas familiares, migración, cuestiones urbanas y rurales, seguridad

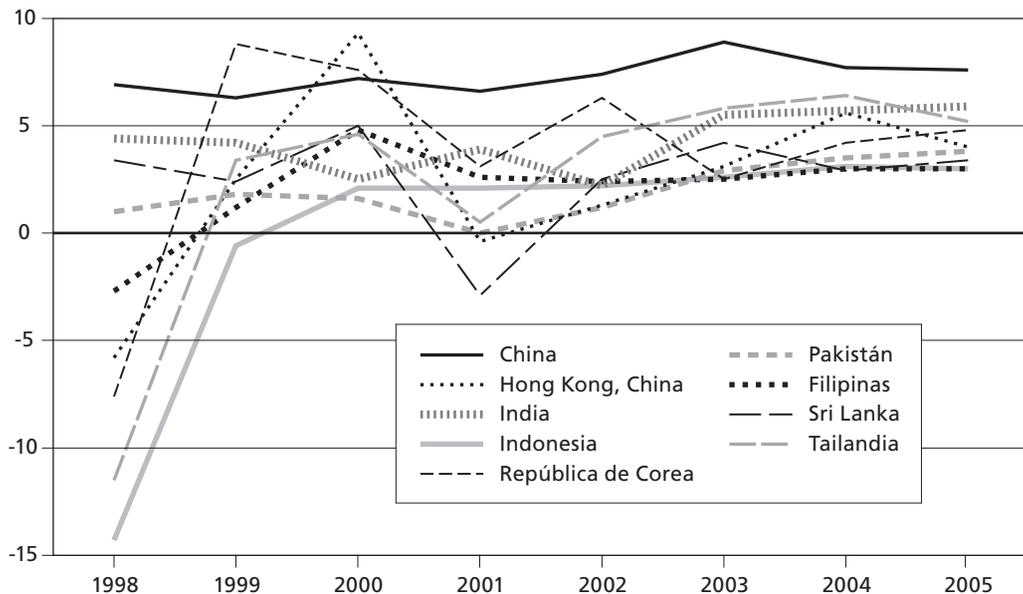
social, sistemas de servicios militar y de conscripción, igualdad de géneros, representación sindical, etcétera. Se considera que la mayoría de los países de Asia y el Pacífico tienen problemas de desempleo juvenil. No obstante, la naturaleza de dichos problemas varía considerablemente de un país a otro.

## El legado de la crisis financiera de 1997

Durante los años noventa, muchos países asiáticos tuvieron grandes auges y grandes crisis económicas. Pero el rápido y drástico ritmo de desarrollo económico al que, a menudo, se hace referencia con la expresión «el milagro asiático» terminó abruptamente en 1997, con el derrumbamiento de los sistemas financieros. Toda la región se vio afectada, aunque en distintos grados, y en la mayoría de los países la economía se estancó. No obstante, pocos observadores vieron cómo se iba gestando el desastre. Y pocos vieron la negativa repercusión que el mismo continuó teniendo en el empleo juvenil, a pesar de las obvias señales de un repunte en otros aspectos.

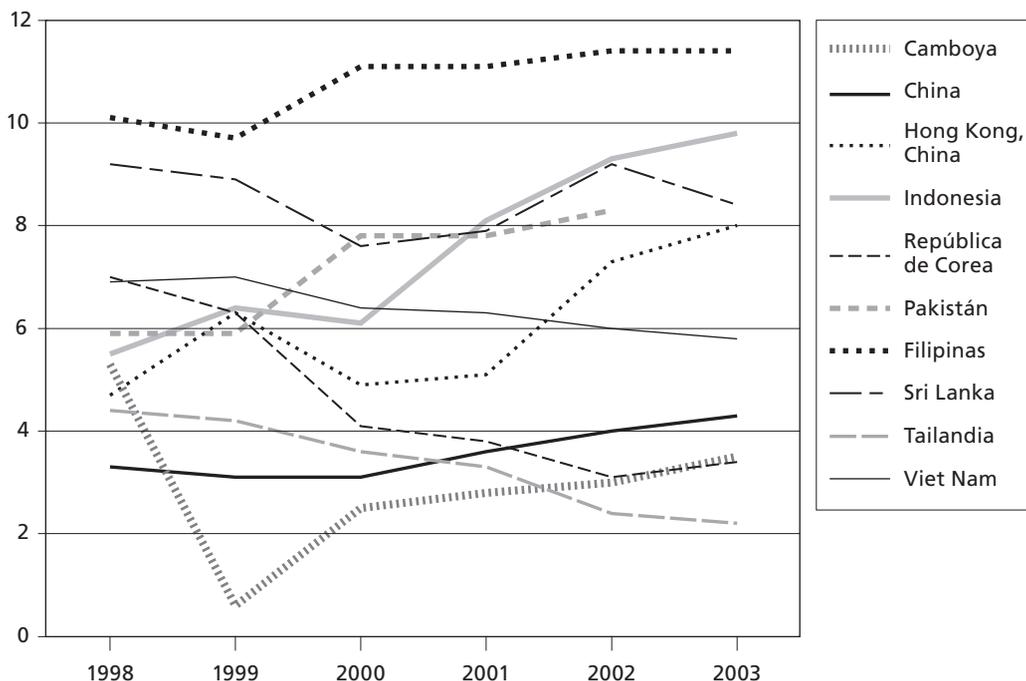
En el gráfico 1 se muestra la repercusión de la crisis financiera de 1997, como así también una posterior recuperación

**Gráfico 1. Índice de crecimiento per cápita del PIB en países seleccionados de Asia y de la región del Pacífico, 1998-2005 (porcentajes)**



Fuente: *Panorama económico del Banco Asiático de Desarrollo 2004.*

**Gráfico 2. Índice de desempleo en países seleccionados de Asia y el Pacífico, 1998-2003 (porcentajes)**



Fuente: *Panorama económico del Banco Asiático de Desarrollo 2004.*

bastante impresionante. En efecto, en 2003 toda la economía de la región mostró bastante fuerza, a pesar de algunas incertidumbres debido al fin del auge de la tecnología de la información en los Estados Unidos, al continuo estancamiento de la economía japonesa, al estallido de la guerra del Iraq, al aumento de los precios del petróleo y a la epidemia del síndrome respiratorio severo y agudo (SARS, en su sigla inglesa).

Por otra parte, en el gráfico 2 se sugiere que el legado de la crisis financiera sigue estando mucho más arraigado en lo que se refiere a su repercusión social. Una de las principales repercusiones sociales de la crisis financiera fue un marcadísimo aumento del índice de desempleo. Seis años después de la crisis, en muchos países el nivel de desempleo continúa siendo elevado y sigue habiendo evidencias de que el crecimiento ahora es «sin empleos».

En efecto, los gráficos 1 y 2 presentan un marcado contraste visual. Comparando los distintos países, los índices de desempleo son mucho más desparejos que los indicadores del PIB. En muchos países de la región parece haber un gran desequilibrio o una gran falta de concordancia entre la oferta y la demanda de mano de obra. Este es un elemento importante de referencia al tratar el problema del empleo juvenil. Se necesita efectuar un análisis cuidadoso con el fin de determinar qué tipo de desequilibrio o de falta de concordancia está teniendo lugar.

### **Muchas personas que buscan empleos, poca oferta**

Al explicar esos desequilibrios o falta de concordancia entre la oferta y la demanda de mano de obra en el período posterior a la crisis de la región se han de tomar en cuenta diversos factores, tanto relativos a la demanda como a la oferta.

Del lado de la demanda, en primer lugar, se aceleró el cambio hacia empresas con mayor intensidad de capital o relacionadas con la tecnología de la información. En segundo lugar, se promovieron

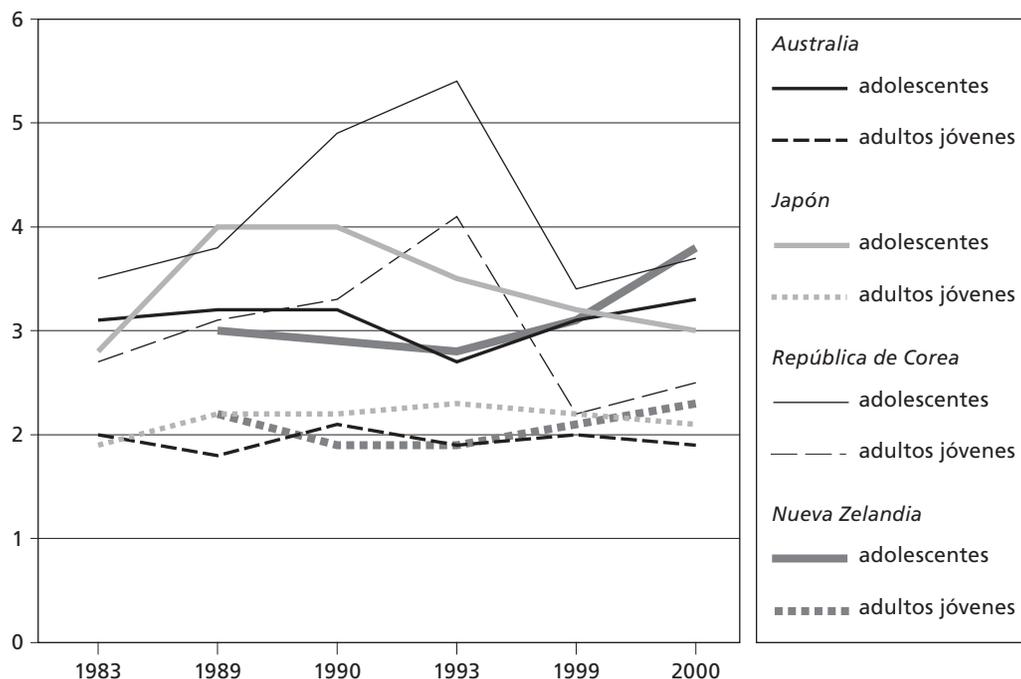
las privatizaciones y se achicó el empleo del sector público. Esto es lo que sucedió, en particular, en los países que aceptaron las condicionalidades impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en materia de ajuste estructural. En tercer lugar, las empresas comenzaron a mostrarse mayormente precavidas al otorgar contratos estables de empleo y aumentaron la utilización de las formas más precarias de empleo, como trabajo a tiempo parcial, trabajo temporal y contratos por plazos determinados.

La subcontratación y la terciarización forman parte de esta estrategia. En cuarto lugar, debido en parte al aumento de la utilización de subcontratación y de terciarización se crean más y más puestos de trabajo en la economía informal o se los traslada a ella. Finalmente, tales prácticas tienen lugar cada vez más a través de las fronteras nacionales. La combinación de esos factores parece haber afectado seriamente el nivel de demanda del mercado laboral.

Del lado de la oferta, aparte de que los sistemas de educación y de formación de muchos países en desarrollo no son buenos, gran cantidad de trabajadores que perdieron sus trabajos durante la crisis financiera tuvieron dificultades para encontrar nuevamente empleos regulares. Además, la crisis económica originó un agudo aumento de las migraciones internas y transfronterizas, al buscar los trabajadores de muchos países desesperadamente empleo en las zonas urbanas o en mercados laborales del extranjero. De allí que, al haber grandes cantidades de personas que se suman a quienes buscan empleos y al haber desempleo a escala local, el nivel de la oferta de mano de obra sea mucho más elevado que el anterior a la crisis.

Para los jóvenes, esta macro situación de empleo es claramente desfavorable. Para empeorar aún más las cosas, las empresas parecen estar ahora decididas a contratar cada vez más trabajadores cualificados con experiencia, en lugar de nuevos graduados sin calificaciones, eludiendo así la inversión inicial en formación, ya sea dentro o fuera del trabajo.

**Gráfico 3. Relaciones de los índices de desempleo de los jóvenes y de los adultos jóvenes en Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelandia, 1983-2000**



Fuente: *Panorama del empleo de la OCDE, 2002.*

## Tendencias del empleo juvenil en la región

### *La situación en los países de la OCDE*

En el gráfico 3 se brinda información sobre el desempleo juvenil de los cuatro países miembros de la OCDE de la región: Australia, Japón, Corea y Nueva Zelandia. Esto confirma que, en todos esos países y a lo largo de todo este período, la situación de desempleo de los adolescentes ha sido considerablemente peor que la de los adultos jóvenes.

### Tendencias generales del desempleo juvenil en Asia

Como puede verse en el cuadro 1, en Bangladesh la proporción de jóvenes desempleados sobre el total de desempleados es extremadamente alta y también lo son los demás indicadores. Indonesia, Sri Lanka

y Camboya también muestran una gran proporción de jóvenes desempleados con relación a los adultos desempleados.

Por otra parte, en Singapur, República de Corea, Taiwán, China y Hong Kong, China, la proporción es relativamente baja, si bien la relación entre el índice de desempleo juvenil y el de desempleo de adultos es elevada (en la República de Corea y en Hong Kong, China).

### *Hong Kong, China*

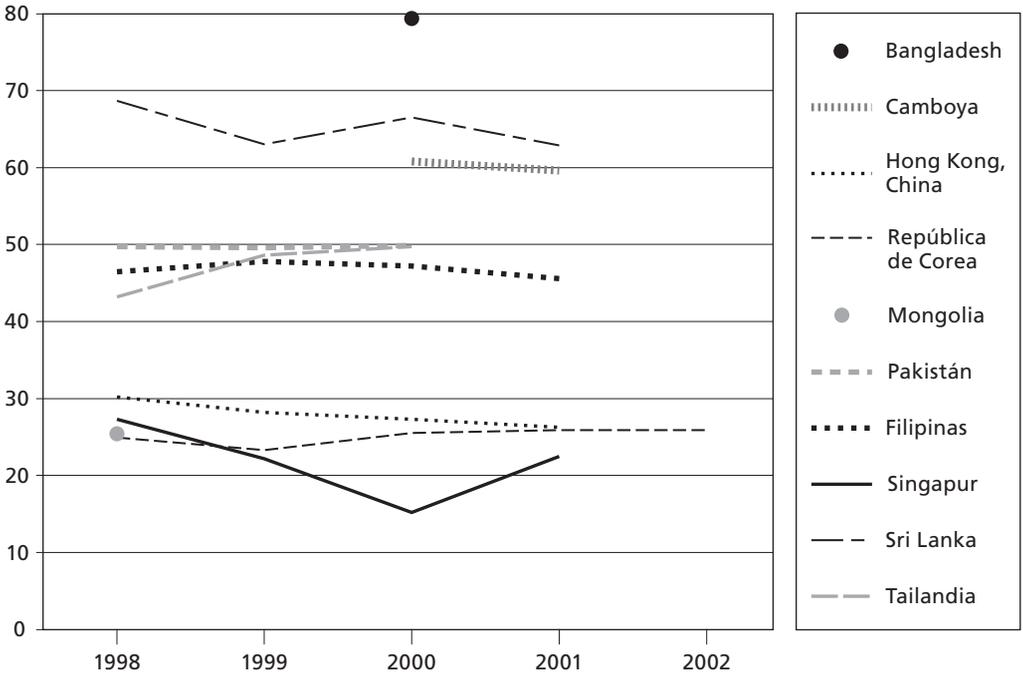
El gráfico 5 indica un elevadísimo nivel de desempleo entre los jóvenes de Hong Kong, China, y la brecha que entre éste y otros grupos de edades ha ido profundizándose. Es interesante observar que el índice de desempleo de las personas que tienen entre 20 y 29 años de edad es muy inferior al de los adolescentes. Podría resultar interesante analizar más detenidamente la

**Cuadro 1. Situaciones del desempleo juvenil en países seleccionados de Asia**

Pais	Año	Índice de desempleo juvenil (por ciento)	Proporción de jóvenes desempleados en el desempleo total (por ciento)	Relación entre el índice de desempleo juvenil y el índice de desempleo adulto	Proporción de jóvenes desempleados en la población joven (por ciento)	Índice de desempleo adulto (por ciento)
Bangladesh	2000	10,7	79,4	11,9	6,6	0,9
Camboya	2001		59,6			
China	2000	3,1				
Corea, República de	2002	8,1	25,9	3,2	2,8	2,6
Filipinas	2001	19,0	45,6	2,7	9,9	7,0
Hong Kong, China	2001	11,3	26,3	2,6	5,1	4,3
India	1997		52,9			
Indonesia	1996	13,4	74,8		6,9	
Mongolia	1998		25,6			
Pakistán	2000	13,3	49,9	2,7	5,4	4,9
Singapur	2001		22,5			
Sri Lanka	2001		62,9			
Tailandia	2000	6,6	49,7	4,4	3,5	1,5
Taiwán, China	2000		32,1			

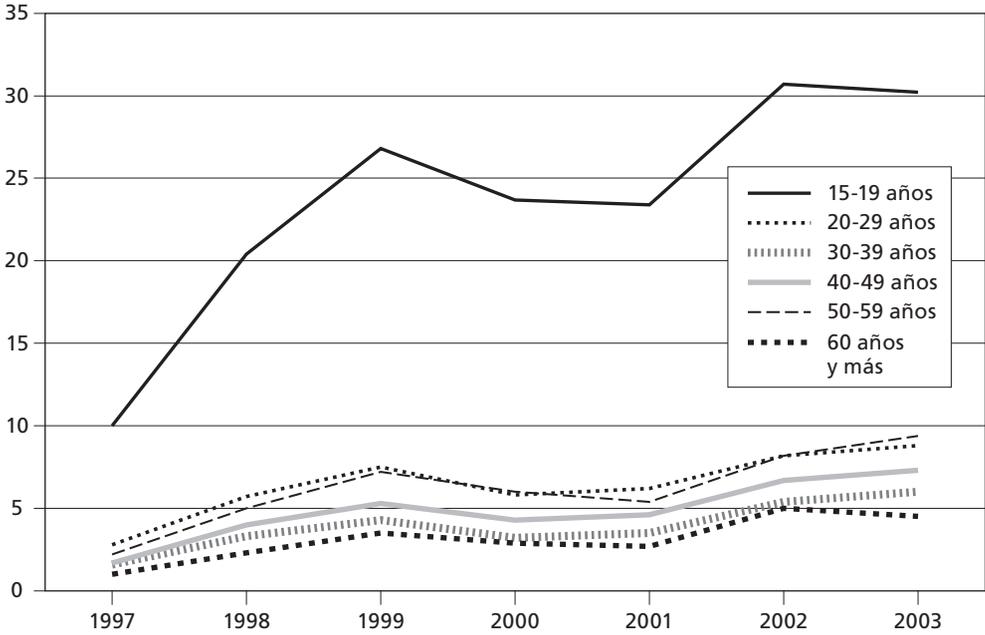
Fuente: Tercera edición de KILM, OIT (2003), con datos actualizados a comienzos de 2004.

**Gráfico 4. Proporción de desempleados jóvenes con respecto al total de los desempleados en ciertos países de Asia, 1998-2002 (porcentajes)**



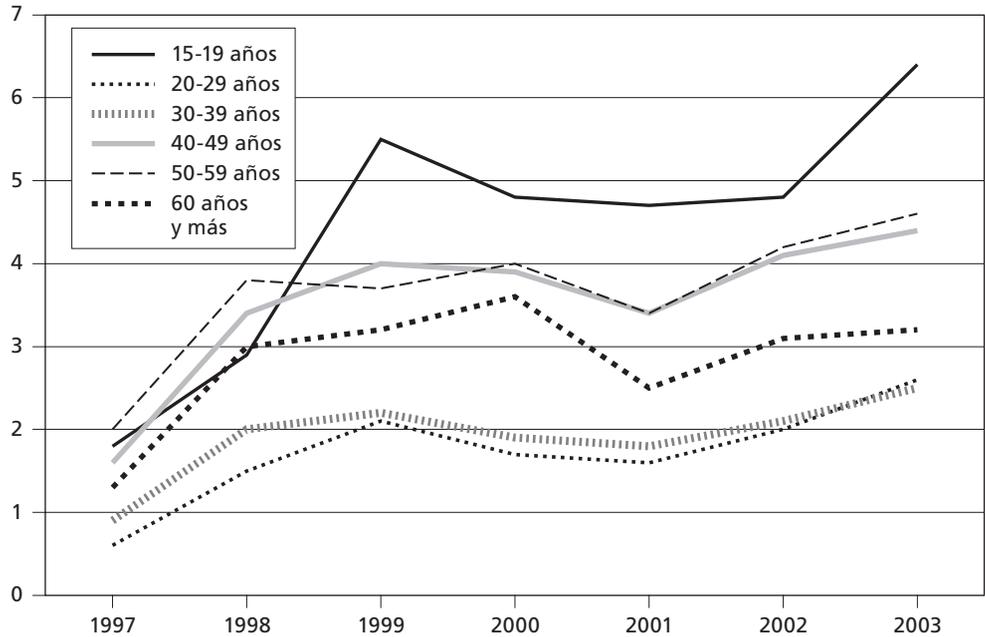
Fuente: Tercera edición de KILM, OIT (2003), con datos actualizados a comienzos de 2004.

**Gráfico 5. Índice de desempleo en Hong Kong, China, por grupos de edades, 1997-2003 (porcentajes)**



Fuente: Departamento de Censos y Estadísticas de Hong Kong, China.

**Gráfico 6. Índice de subempleo en Hong Kong, China, por grupos de edades, 1997-2003 (porcentajes)**



Fuente: Departamento de Censos y Estadísticas de Hong Kong, China.

variación del índice de desempleo entre los 15 y los 29 años de edad.

El gráfico 6 muestra los cambios en el índice de subempleo entre los distintos grupos de edades. El índice general de subempleo ha estado en alza desde 1997 pero el ritmo y la intensidad del aumento ha sido más notorio en el grupo de personas de 15-19 años de edad. Una vez más, el índice de subempleo ha sido constantemente inferior en el grupo de personas de 20 a 29 años de edad que en el de los adolescentes.

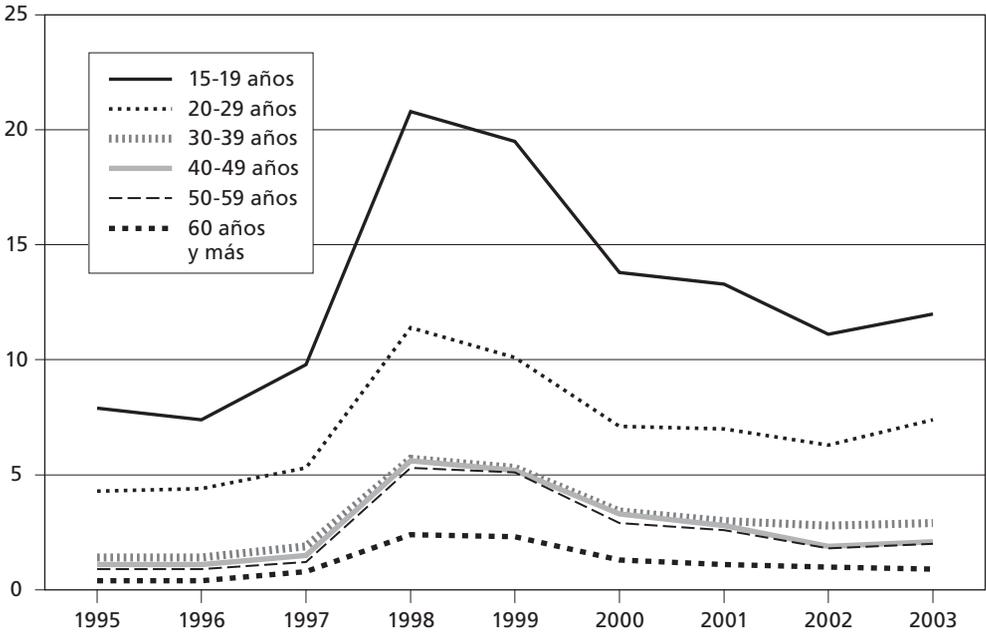
El Gobierno de Hong Kong, China, ha estado tomando una serie de iniciativas para combatir los problemas de desempleo juvenil, especialmente en el grupo de los adolescentes, aunque parece que todavía no se observan los efectos de tales medidas, por lo menos en términos de estadísticas. En su discurso sobre las políticas para 2004, Tung Chee Hwa, máximo ejecutivo de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China, manifestó preocupación por la situación del empleo de los jóvenes trabajadores y presentó una serie de medidas que tenían a los jóvenes como destinatarios específicos. Entre otras cosas, prometió prolongar la duración de unos 11.000 puestos de trabajo temporeros, prorrogar durante dos años el Programa de Experiencia Laboral y Formación para Jóvenes con el fin de dar empleo a 10.000 personas de 15 a 24 años de edad e introducir un sistema de prueba de un año para prestar asistencia a 1.000 jóvenes que pasarían a trabajar por cuenta propia<sup>2</sup>. Dio a conocer asimismo un plan para crear una unidad de trabajo interdepartamental e interdisciplinaria que estaría a cargo de supervisar la puesta en práctica de los distintos programas de formación y de empleo para jóvenes y la creación de un Fondo de Empleo y Desarrollo Sostenible para Jóvenes «destinado a promover los programas de prueba y aprovechar las oportunidades de formación, colocación y empleo» de los jóvenes trabajadores.

## *República de Corea*

El gráfico 7 indica que el grupo de adolescentes (15-19) fue el más duramente afectado por la crisis financiera de 1997. En 1998 el índice de desempleo del grupo de los adolescentes aumentó a 21 por ciento, el triple de lo que era en el período previo a la crisis. Si bien la situación macroeconómica mostró un impresionante nivel de recuperación y la situación general del desempleo ha estado volviendo gradualmente a los niveles previos a la crisis, el índice de desempleo del grupo de los adolescentes y el del grupo de los adultos jóvenes (20-29 años de edad) siguen estando muy por encima del nivel anterior a la crisis. El gráfico 8 muestra que entre los varones de 15-19 años de edad se ha registrado sistemáticamente el peor índice de desempleo del grupo de jóvenes, seguidos por las jóvenes de 15-19 años de edad.

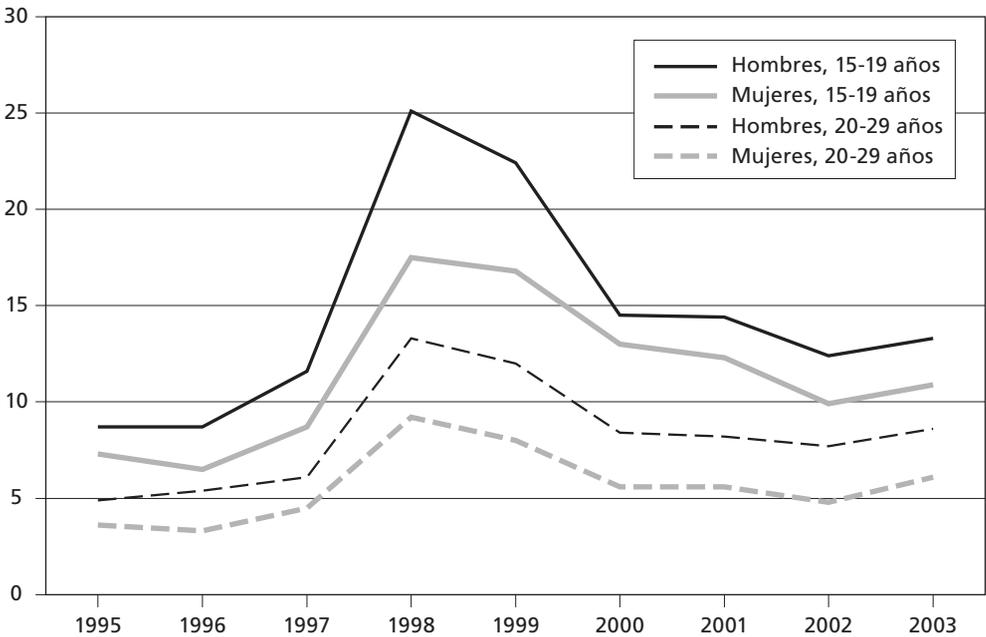
Según la Federación de Sindicatos de Corea (FKTU), el Gobierno ha dado a la cuestión del desempleo juvenil carácter de prioridad en las iniciativas de sus políticas. Procura principalmente combatir el problema prestando asistencia a las pequeñas y medianas empresas para que empleen mayor cantidad de jóvenes trabajadores, brindando un programa de experiencia laboral a 140.000 estudiantes universitarios y empleando directamente a no menos de 44.000 jóvenes trabajadores en puestos de trabajo del sector público. No obstante, la central FKTU pide al Gobierno que preste mayor atención al lado de la demanda del problema y que tome iniciativas más firmes en lo relativo a crear empleos para los jóvenes trabajadores.

**Gráfico 7. Índice de desempleo en la República de Corea por grupos de edades, 1995-2003 (porcentajes)**



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de la República de Corea.

**Gráfico 8. Índice de desempleo juvenil en la República de Corea por género, 1995-2003 (porcentajes)**



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de la República de Corea.

## Filipinas

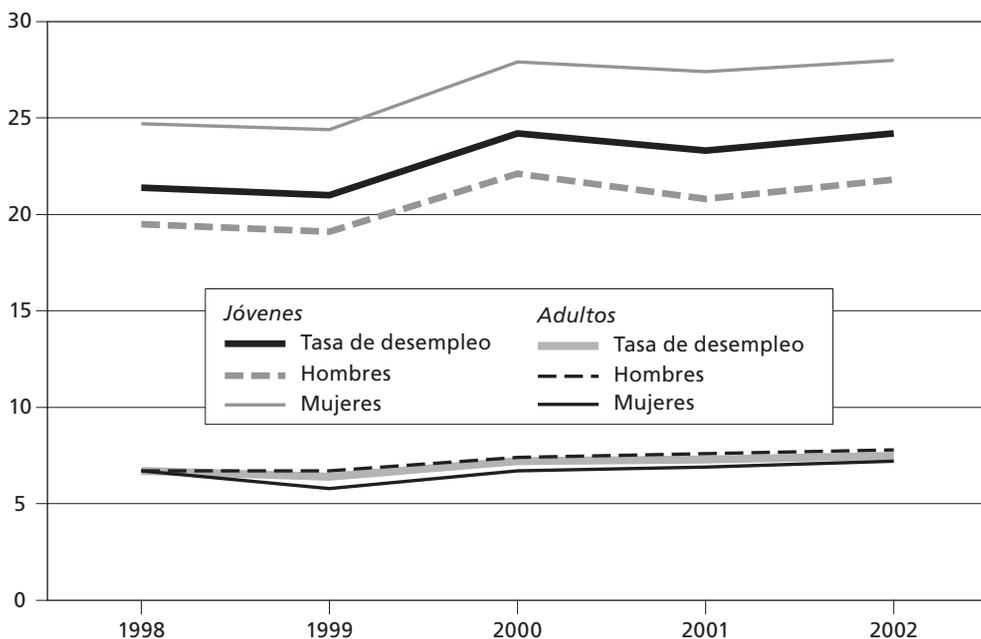
Filipinas es uno de los pocos países de la región que ha venido teniendo un elevado índice de desempleo estructural durante mucho tiempo. En 2003 el índice de desempleo llegó a 10,6 por ciento y las proyecciones indican que permanecería en ese nivel durante los dos años venideros.

Los jóvenes de 15 a 24 años de edad representan el 46 por ciento del desempleo total

(cuadro 2). En 2003, el índice de desempleo juvenil era de 21,5 por ciento, es decir, el triple del índice del grupo de personas de 25 a 54 años de edad. El gráfico 9 indica que el índice de desempleo de las jóvenes trabajadoras ha sido sistemáticamente superior al de los jóvenes trabajadores, a pesar de que en el índice de desempleo adulto la diferencia entre hombres y mujeres es mínima.

El Gobierno de Filipinas también ha venido tomando una serie de medidas para

**Gráfico 9. Índice de desempleo de jóvenes frente a desempleo de adultos en Filipinas, 1998-2002 (porcentajes)**



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, Estudio sobre la Fuerza Laboral / Archivo de uso público.

**Cuadro 2. Estadísticas sobre el empleo, Filipinas, 2003-2004**

	Total desempleados (miles)		Porcentaje		Índice de desempleo	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Total	3.559	3.899	100,0	100,0	10,6	11,0
Hombres	2.183	2.385	61,3	61,2	10,6	10,9
Mujeres	1.375	1.513	38,6	38,8	10,5	11,2
15-24 años de edad	1.616	1.793	45,4	46,0	21,5	22,1
25-54 años de edad	1.628	1.749	45,8	44,9	7,7	7,7
55 años de edad o más	315	357	8,8	9,2	6,2	7,8

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

hacer frente al desempleo juvenil. Uno de los ámbitos donde el Gobierno concentra su atención es en elevar las cualificaciones en tecnología de información de los jóvenes trabajadores. Por ejemplo, la Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo de Capacidades (TESDA), una dependencia del Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE), lanzó el «Operativo un millón». Con este proyecto se aspira a capacitar a por lo menos un millón de jóvenes filipinos en cursos profesionales-técnicos cortos o largos en los centros de formación de TESDA y en centros privados de capacitación. La meta no solamente consiste en capacitar, sino también en orientar, asesorar y ayudar a los jóvenes a desarrollar o a mejorar sus cualificaciones laborales y encontrar trabajo más apropiado a sus respectivas situaciones y aptitudes.

Según su informe, en 2001 la TESDA y los colegios y escuelas privados de formación profesional dieron cabida a 508.947 «estudiantes». Además, desde 2002 en adelante, la TESDA ha venido respaldando los esfuerzos por alcanzar la meta del Go-

bierno de 2002-2004 de crear un millón de puestos de trabajo en el sector agrícola.

Como se observa en lo que precede, a pesar de los esfuerzos del Gobierno, especialmente en los ámbitos de generación de empleo a corto plazo y de servicios de colocación para jóvenes trabajadores, la situación del empleo juvenil no está dando muestras de mejorar. Un informe reciente del Gobierno indica que el papel de los servicios públicos o privados de empleo sigue siendo débil entre los jóvenes que buscan empleo, mientras que los métodos tradicionales, como los contactos directos con empleadores, están mostrando una tendencia ascendente. Esto puede resultar en cierta medida un dilema para quienes elaboran las políticas.

### *Singapur*

En los gráficos 10 y 11 se expone la tendencia general del desempleo juvenil en Singapur. Allí la situación es muy similar a la de Hong Kong, China. Si bien el grupo de los

## **Iniciativas de la SNTUC de Singapur en materia de políticas activas de mercado laboral**

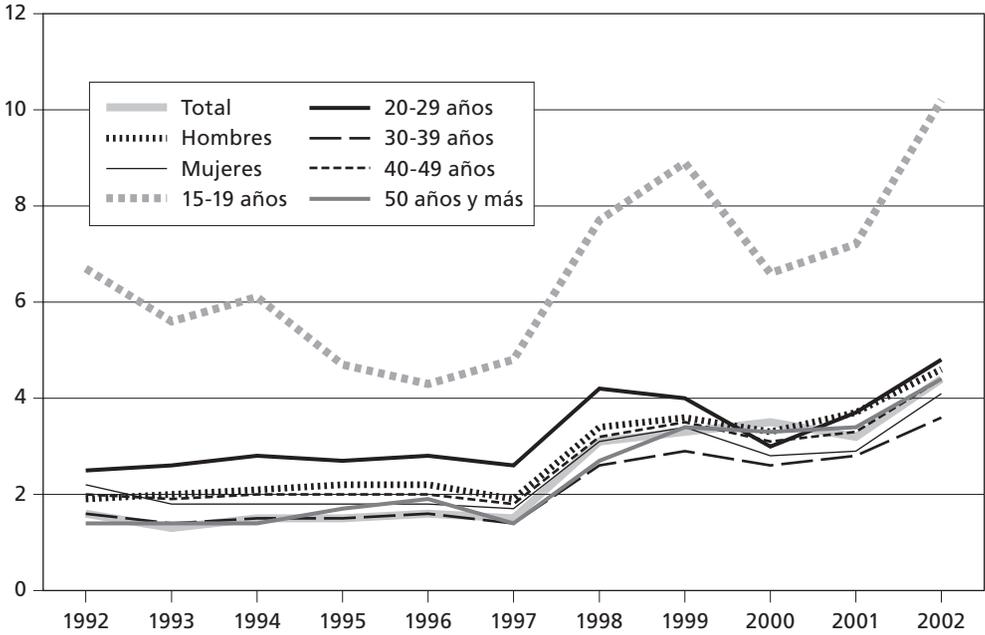
### **Empleabilidad permanente – Formación y mejora de las calificaciones para nuestros trabajadores**

La central SNTUC inició el que ahora se ha convertido en Programa de Recapitación (SRP), con financiamiento del Fondo de Desarrollo de Calificaciones (SDF) y del Gobierno. Dentro del marco del programa, la central SNTUC asume la responsabilidad de la administración del fondo de formación y de la selección de los formadores adecuados, teniendo como principal prioridad brindar una certificación continua de calificaciones y programas de educación permanente para trabajadores a fin de acrecentar sus posibilidades de gozar de una empleabilidad continua y de realzar las perspectivas de sus carreras laborales. Ha logrado alcanzar su objetivo primordial de llegar a los trabajadores de más edad y de menor nivel de instrucción y ayudarlos a adquirir oportunidades de formación que los ayudarán a permanecer empleables.

### **Programa de asistencia para el empleo**

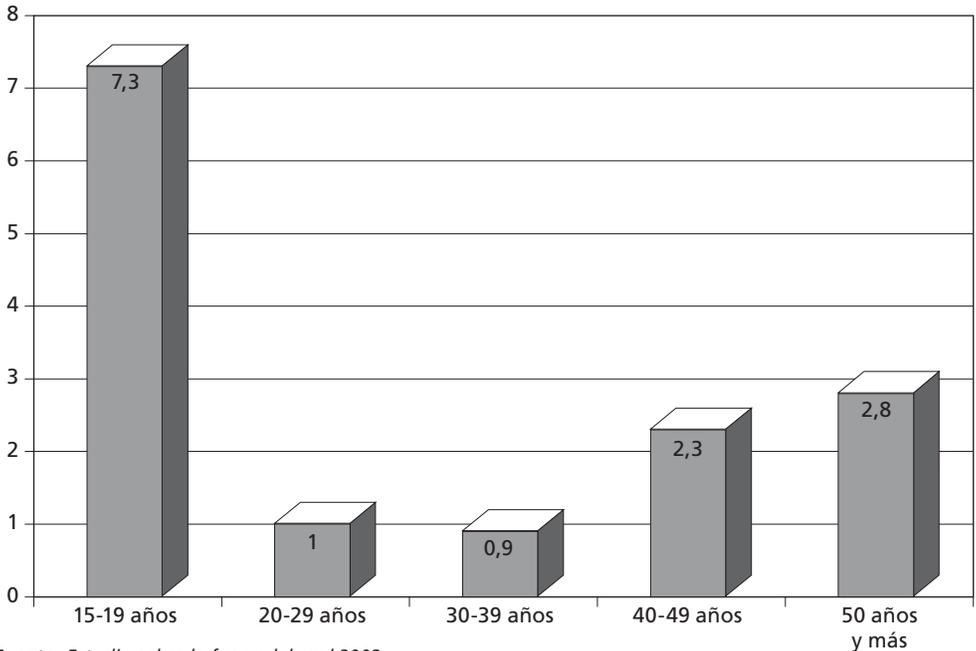
En febrero de 2002 la central SNTUC creó una agencia de empleos denominada JobLink, donde centralizó la labor de colocaciones con personal a tiempo completo, formó una red de 1.000 empresas sindicalizadas y puso páginas en la web donde se dan referencias con eficiencia y una buena administración. A diferencia de las agencias de empleo privadas, los servicios que se brindan en JobLink son gratuitos para todos los trabajadores. La estrategia clave de JobLink consiste en proporcionar asesoramiento y formación específicos a las personas que buscan empleo en función de los puestos de trabajo disponibles. Con este fin, actualmente el programa ayuda a los desempleados a adquirir nuevas calificaciones antes de colocarlos en puestos de trabajo adecuados. Además, se ocupa de quienes buscan trabajo a tiempo parcial brindándoles formación y mejorando sus calificaciones para eventuales trabajos con potenciales empleadores que buscan personal temporero.

**Gráfico 10. Índice de desempleo en Singapur por sexo y grupos de edad, 1992-2002 (porcentajes)**



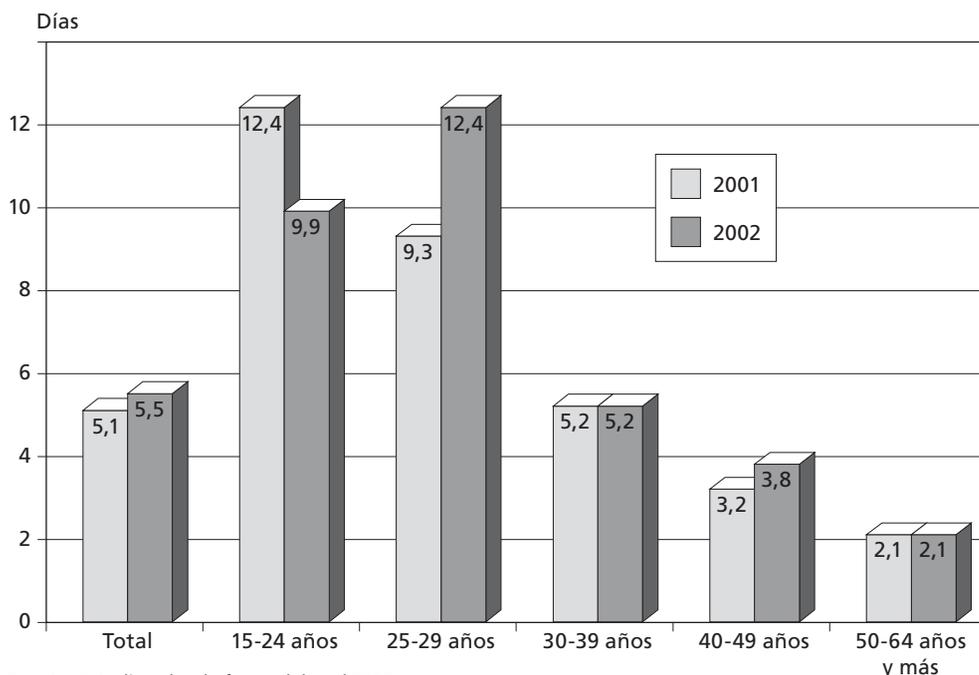
Fuente: *Estudio sobre la fuerza laboral 2003*, Ministerio de Mano de Obra.

**Gráfico 11. Índice de subempleo en Singapur por grupos de edad, 2002 (porcentajes)**



Fuente: *Estudio sobre la fuerza laboral 2002*.

**Gráfico 12. Intensidad de la formación por grupos de edades en Singapur, 2001 y 2002**



Fuente: *Estudio sobre la fuerza laboral 2002.*

adolescentes, es decir, los de 15 a 19 años de edad, tiene índices de desempleo y subempleo muy superiores a los de cualquier otro grupo de la población activa, el grupo de los adultos jóvenes, es decir, los de 20 a 29 años de edad, tiene casi los mismos índices de desempleo y subempleo que los demás grupos de edad. Cabe destacar que en la situación de Singapur resalta el hecho de que el grupo de los adolescentes, generalmente, es el más afectado por los cambios que se producen en el sector macroeconómico.

El Gobierno de Singapur ha estado aplicando medidas orientadas a la oferta con el fin de ayudar a los trabajadores a mejorar sus calificaciones. Si bien no parece haber políticas activas específicas de mercado laboral que tomen como destinatarios exclusivamente a los trabajadores jóvenes, el grupo de jóvenes de 15 a 29 años de edad recibe los mayores beneficios de los distintos programas de formación/re-capacitación que se brindan dentro de los

distintos programas de formación (véase en el gráfico 12 la intensidad de la formación por grupos de edades).

Se ha de señalar especialmente que en los esfuerzos realizados en el país en materia de políticas activas de mercado laboral, el Singapore National Trades Union Congress (SNTUC) – la central sindical nacional de Singapur – está desempeñando un papel crucial. La central SNTUC aboga enérgicamente por la formación y la capacitación permanentes con el fin de promover la empleabilidad de los trabajadores de Singapur y, de hecho, el Gobierno ha tomado algunas ideas de las propias iniciativas de dicha central. Dado que el entorno económico es más volátil y cambia más rápidamente que antes, la central SNTUC dice que ha venido instando a los empleadores a no limitar las oportunidades de formación de los trabajadores, sino, por el contrario, aprovechar el actual bajón para invertir en las calificaciones de sus empleados.

## Australia

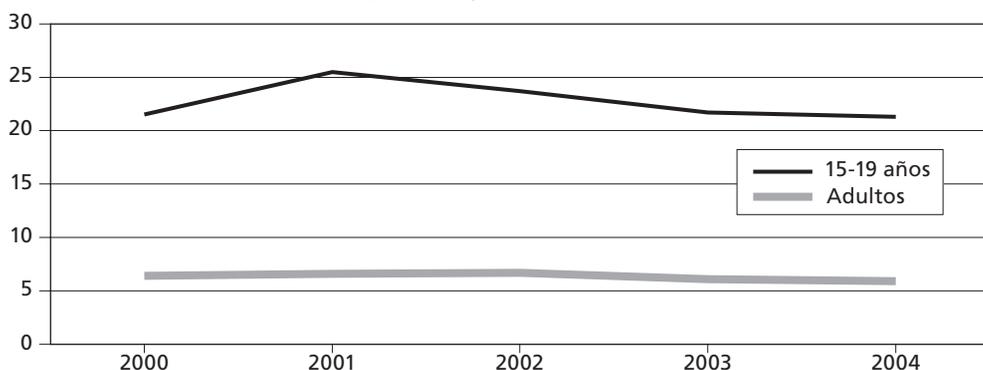
El gráfico 13 muestra que en este país el desempleo entre los adolescentes (15-19) equivale a más del triple del índice de desempleo de la población adulta. Según datos publicados por la Oficina Australiana de Estadísticas, en 2003 más de la tercera parte (38 por ciento) de las personas desempleadas tenían entre 15 y 24 años de edad.

Según un estudio llevado a cabo por el Foro de Calificaciones de Dusseldorp, en mayo de 2003, el 14,9 por ciento de los ado-

lescentes (14 por ciento de varones y 16,1 por ciento de chicas) – unos 206.200 jóvenes – no estaban trabajando ni estudiando o recibiendo formación a tiempo completo. El 6,9 por ciento de esas personas hacían trabajo a tiempo parcial, 4,2 por ciento estaban desempleadas y 3,8 por ciento no formaban parte de la fuerza laboral.

Este enfoque analítico es bastante interesante e importante. En el cuadro 3, por ejemplo, véanse las categorías de jóvenes que no están trabajando ni estudiando o recibiendo formación a tiempo completo

**Gráfico 13. Índice de subempleo en Australia – Comparación entre adolescentes y adultos, 2002-2004 (porcentajes)**



Fuente: Biblioteca de parlamentarios australianos.

**Cuadro 3. Posición en materia de educación y en el mercado laboral de los jóvenes de 15 a 24 años, Australia, mayo de 2003 (porcentaje)**

	En educación a tiempo completo					No en educación a tiempo completo					Total
	Trabajo a tiempo completo	Trabajo a tiempo parcial	Buscando trabajo a tiempo parcial	No en la fuerza laboral	Sub-total	Trabajo a tiempo completo	Trabajo a tiempo parcial	Buscando trabajo a tiempo parcial	No en la fuerza laboral	Sub-total	
<b>Grupo de 15 a 19 años</b>											
Total	0,3	26,3	4,9	37,7	69,1	15,9	6,9	4,2	3,8	30,9	100
Hombres	0,5	21,3	5,1	39,4	66,4	19,7	6,0	4,7	3,3	33,6	100
Mujeres	0,1	31,4	4,7	35,8	72,0	11,9	8,0	3,7	4,4	28,0	100
<b>Grupo de 20 a 24 años</b>											
Total	0,8	12,4	1,5	10,1	24,9	48,6	10,9	6,5	9,1	75,1	100
Hombres	1,0	10,7	1,3	10,0	23,0	55,1	9,0	7,5	5,4	77,0	100
Mujeres	0,7	14,2	1,8	10,2	26,9	42,0	12,8	5,5	12,8	73,1	100

Fuente: Fuerza laboral, Australia, mayo de 2003 (según citado en el estudio del Foro de Calificaciones de Dusseldorp).

y las que hacen trabajo a tiempo parcial, están desempleadas o no forman parte de la fuerza laboral. Al observar detenidamente por qué esas personas están en esas situaciones – ya sea por motivos positivos o negativos – y estudiando sus características – género, educación y resultados en materia de formación, referente social y económico, etcétera – podrían establecerse claramente las causas de los problemas. Eso permitiría tomar medidas adecuadas para responder a las verdaderas necesidades de los jóvenes.

## El desempleo juvenil y los sindicatos en Asia y el Pacífico

### *Iniciativas de la CIOSL-ORAP*

Frente a la inestabilidad de la situación de oferta-demanda de mano de obra, los sindicatos de la región han comenzado a tomar algunas iniciativas con respecto al empleo juvenil. En el centro de tales iniciativas se encuentra los comités sindicales regionales y nacionales de juventud.

Procurando responder de manera más sistemática y dinámica a las cuestiones inherentes a los trabajadores jóvenes y a sus preocupaciones, la Organización Regional para Asia y el Pacífico de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL-ORAP) ha tomado dos grandes iniciativas durante el último par de años. En primer lugar, ha institucionalizado un Comité de Juventud dentro de su estructura y ahora dicho Comité se reúne regularmente para discutir cuestiones específicas de los jóvenes. En segundo lugar, por iniciativa del Comité de Juventud, la CIOSL-ORAP llevó a cabo en 2002 un estudio general sobre la situación de los trabajadores jóvenes<sup>3</sup>. Dicho estudio estuvo compuesto por investigaciones sobre 22 países llevadas a cabo por afiliadas y diversos colaboradores y reveló un interesante panorama de las condiciones económicas y sociales de los jóvenes trabajadores de la región.

La CIOSL-ORAP está planeando tomar otras medidas con respecto a los jóvenes. En su conferencia regional (Katmandú,

enero de 2005) se prevé que la organización adopte por primera vez una política y un plan de acción específicos sobre la juventud, en los cuales el empleo juvenil será uno de los grandes puntales. En el marco de la preparación del debate que se desarrollará en la conferencia regional, el Comité de Juventud de la ORAP realizará otro estudio regional sobre la situación de los trabajadores jóvenes, que servirá de base para el debate y para una propuesta provisional de política de juventud que se presentará ante la conferencia. Se desconocen todavía los pormenores de la propuesta; sin embargo, el Comité de Juventud planea incluir directrices específicas para tomar medidas en cuestiones inherentes al empleo juvenil, a fin de que las afiliadas de la CIOSL-ORAP y sus comités de juventud puedan tomar iniciativas enérgicas a escala nacional con respecto al temario de empleo juvenil.

Esas iniciativas de la CIOSL-ORAP contribuirán no solamente a incorporar el empleo juvenil a los debates sobre políticas y estrategias económicas y sociales a escala regional y nacional, sino también para promover y consolidar aún más la participación de los jóvenes militantes sindicales en el accionar principal de los sindicatos, nacional e internacional.

### *Iniciativas de nivel nacional*

Conforme a iniciativas y actividades de la CIOSL-ORAP y de otras organizaciones internacionales, las centrales sindicales nacionales también están tratando de tomar medidas específicas con respecto a las cuestiones de empleo juvenil. Una de las evoluciones positivas es que se han institucionalizado los comités de juventud y que ahora están pasando a ser activos en muchas de las centrales nacionales de la región. Esos comités nacionales de juventud seguramente podrán encabezar los esfuerzos y campañas nacionales para incorporar los temas de empleo juvenil a las discusiones de nivel nacional.

En efecto, los líderes de los comités de juventud están planeando tomar medidas es-

pecíficas sobre el empleo juvenil, tomando en cuenta las situaciones y problemas específicos de sus propias organizaciones y países. Por ejemplo, Lye Tech Hee, Presidente del Comité de Juventud del NTUC de Singapur, ha propuesto iniciar un proyecto para incorporar el temario de empleo juvenil a la organización reforzando la capacidad de los jóvenes líderes en materia de cuestiones relativas al empleo y creando una unidad de trabajo que asumiría la responsabilidad de hacer propuestas específicas de acción. Choi Jang-Yoon, representando al grupo de jóvenes de la Federación de Sindicatos de Corea (FKTU), manifiesta su disposición a comenzar una campaña para promover la participación de jóvenes representantes en los organismos ejecutivos de la FKTU, como así también en un foro nacional tripartito sobre el empleo juvenil, donde la FKTU desea impulsar al Gobierno a adoptar un enfoque de la cuestión más concentrado en la demanda.

Carlos Carlos, del Comité de Juventud del Congreso Sindical de Filipinas (TUCP), ha presentado un plan de acción para crear una nueva agencia denominada Youth@work (jóvenes trabajando), dentro del TUCP, que asumirá toda la responsabilidad del empleo juvenil, incluyendo la lucha contra el desempleo, educación y formación profesional, colocación y cabildos con el Gobierno, todo en bien de los miembros jóvenes de la organización. Mukesh Galav, Presidente del Comité Nacional de Juventud de HMS-India, puso énfasis en que la prioridad de su Comité de Juventud sería sindicalizar a los trabajadores jóvenes no sindicalizados, con el fin de que HMS pueda representar mejor los intereses de los jóvenes trabajadores en lo concerniente a cuestiones de empleo. Finalmente, el Presidente del Comité de Juventud de la Confederación de Sindicatos de Mongolia (CMTU) planea organizar talleres y seminarios preparándose para una política de la CMTU sobre empleo juvenil, que se someterá ante su congreso, y para ejercer presión sobre la dirigencia con miras a su adopción.

Junto con otras iniciativas planeadas por otros comités nacionales de juventud

y por las mismas centrales nacionales, estas actividades seguramente contribuirán a que en la región de Asia y el Pacífico se coloque el temario del empleo juvenil entre los principales puntos de los órdenes del día, tanto a escala regional como nacional.

## Conclusión

Si bien el crecimiento económico de la región de Asia y el Pacífico es relativamente fuerte, en muchos países la situación del empleo está lejos de ser brillante. Dado el desequilibrio y la falta de concordancia existente en el mercado laboral entre oferta y demanda, los jóvenes trabajadores de la región están pasando por una situación muy difícil.

Muchos gobiernos ya han venido tomando iniciativas sobre políticas activas de mercado laboral pero todavía no se han materializado sus efectos en cuanto a corregir los desequilibrios y la falta de concordancia del mercado laboral. Las medidas estatales se ocupan especialmente del aspecto de la oferta del problema – es decir, de promover la empleabilidad a través de educación y formación (véase asimismo el artículo de Amparo Serrano de la página 43) – pero si el problema es que hay un nivel excesivo de oferta de mano de obra, el gobierno podría tener que concentrarse más en el lado de la demanda del problema, es decir, en crear más puestos de trabajo, directa o indirectamente, a través de gastos públicos.

Con respecto a esto, es fundamental el papel que pueden desempeñar los sindicatos. Deben velar para que el gobierno adopte un enfoque bien equilibrado al enmarcar las políticas y estrategias de empleo, concentrándose tanto en la demanda como en la oferta y en los efectos de concordancia entre ambas. Como se hizo hincapié en este artículo, los problemas de empleo juvenil varían de un país a otro y, en consecuencia, se han de realizar cuidadosos y exhaustivos análisis iniciales de las verdaderas situaciones y determinar cuáles son los problemas. Con respecto a esto,

los sindicatos deberían alentar a sus gobiernos a tomar iniciativas fuertes para recopilar datos sobre el empleo juvenil que sean confiables, exactos y comparables.

La política de empleo juvenil no puede ser independiente de la política económica y social general de los sindicatos. El punto de partida para los sindicatos es tener sus propias políticas y estrategias de empleo, y el temario sobre empleo juvenil debe ser parte integrante de las mismas. Tales políticas y estrategias deberían incluir objetivos específicos y acciones a realizar tanto por el gobierno, los empleadores, los sindicatos como los mismos trabajadores (estudiantes), destinadas a crear un entorno donde toda la sociedad se ocupe de responder a los desafíos que plantea el

empleo juvenil. Se debe poner énfasis en que el futuro de toda sociedad depende de una transición suave y sólida para todos los jóvenes desde la educación de tiempo completo hacia el trabajo decente.

#### Notas

<sup>1</sup> 2003 World Population Data Sheet, Population Reference Bureau ([www.prb.org](http://www.prb.org)).

<sup>2</sup> Párr. 49, *Seizing Opportunities for Development – Promoting People-based Governance*, discurso político de 2004 del Jefe del Ejecutivo, Tung Chee Hwa, pronunciado el 7 de enero de 2004 en el Consejo Legislativo ([www.info.gov.hk/gia/general/200401/07/0107001.htm](http://www.info.gov.hk/gia/general/200401/07/0107001.htm)).

<sup>3</sup> Estudio de la CIOSL-ORAP sobre la situación de los jóvenes trabajadores, 2002.

# La inserción laboral: un desafío y una oportunidad

*En América Latina, el 60 por ciento de la población tiene menos de 30 años y los jóvenes representan el 40 por ciento de los 100 millones de pobres en el continente. De ahí la responsabilidad social de cómo desarrollar y aprovechar su potencialidad. Esta es una oportunidad que no se volverá a presentar en la región, al menos durante el siglo XXI. Está claro, los jóvenes no son el problema, son la solución.*

---

**Eduardo Rodríguez Calderón**

Especialista regional en educación obrera

OIT

Lima

---

Los jóvenes son un elemento favorable, asociados inestimables para el desarrollo económico y social, que aportan creatividad, entusiasmo y capacidad de liderazgo.

Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes <sup>1</sup>.

**E**l trabajo y el empleo tienen múltiples significados para la población joven, los más relevantes están vinculados con: la formación de su identidad social, la forma de organizar su vida cotidiana y la de sus hogares, el desarrollo independiente, la autoestima, el ingreso, el acceso a la protección social inmediata y futura, la mayor facilidad para obtener vivienda propia y la ciudadanía socioeconómica y política. Por ello, la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo tiene así un carácter vertebral y constitutivo de la sociedad con mayor equidad. La pérdida del trabajo genera exclusión y segregación, además de potenciar las condiciones de inseguridad ciudadana y social. El desempleo provoca frustración frente a la imposibilidad de desarrollar un proyecto de vida autónomo y a la imposibilidad de incorporarse a una cultura de trabajo y, en definitiva, a una cultura de dignidad.

La falta de acceso a un trabajo decente por parte de los hombres y mujeres jóvenes es un doble problema porque, por una parte, la sociedad se priva del aporte que

ellos pueden hacer al crecimiento y al desarrollo y, por otra, porque esos jóvenes pierden la oportunidad de contar con la protección social básica. De esta forma quedan doblemente excluidos.

Por otra parte, el desarrollo de las naciones no reside, fundamentalmente, en la cantidad de recursos naturales de que dispongan, sino en su patrimonio humano y cultural, en la capacidad de su población para generar y apropiarse con equidad de la riqueza generada, creando así las condiciones para su bienestar <sup>2</sup>.

La inequidad que significa la exclusión de los jóvenes, además de ser éticamente repudiable, es ineficiente en términos macroeconómicos, pues el verdadero desarrollo está en el bienestar de la gente, en hacer de ella el centro de la actuación económica y política.

El problema de todas las sociedades es generar oportunidades suficientes para que todos los jóvenes puedan conseguir un trabajo digno y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, una vida laboral en que hagan

uso pleno de sus talentos, aptitudes y aspiraciones. Se trata de una tarea de grandes proporciones<sup>3</sup>.

Las políticas y programas de empleo han caído con frecuencia en el error conceptual de la generalización, de no identificar las diferencias que existen dentro de la población económicamente activa referidas a: género, edad, ubicación sociocultural, existencia de factores de discriminación, etcétera. Esa abstracción ha dado como resultado la baja eficacia de tales esfuerzos. Por lo tanto, si no toma en cuenta por lo menos las especificidades propias del empleo juvenil y de igualdad de género, una política de empleo no puede ser efectiva.

La percepción del acceso al trabajo decente y al empleo de calidad puede ser concebida como el resultado de la conjunción de políticas económicas y sociales o como un objetivo que las articula y orienta. Hasta ahora prevalece el primer enfoque y sus resultados poco han contribuido al desarrollo con equidad. De esta forma, consideramos que, generalmente, las políticas social y laboral han sido vistas como compensatorias o de contención del conflicto y no como componentes fundamentales del modelo de desarrollo democrático y de su gobernabilidad.

El desempleo juvenil no es un fenómeno coyuntural o de corto plazo, sino de carácter estructural. Por ello, para superar ese déficit no es suficiente emprender programas de corto aliento y de carácter puntual. Es necesario integrar políticas en los ámbitos micro, meso y macro, lo que implica hacer cambios estructurales en el modelo de desarrollo adoptado.

Es una incongruencia reconocer el ejercicio de la ciudadanía a los 18 años y no reconocer a los jóvenes su capacidad de participar para definir las políticas de empleo. La oportunidad de la región está en potenciar la participación de los jóvenes, reconociéndoles el rango de actores sociales y sujetos de la construcción del destino social, como así también en efectuar un cambio en el enfoque del quehacer político basado en la integración de las políticas y no en su fragmentación ni en la supeditación de lo social a lo económico.

Generar oportunidades de empleo para la juventud es también una vía estratégica para romper el círculo vicioso de la pobreza y exclusión en que millones de jóvenes están hoy atrapados.

## El empleo juvenil en la región

La situación del empleo en la región tiene diversas características; a continuación destacaremos algunas de las más significativas para tener un perfil de la situación.

La tasa de participación de los jóvenes en la población económica urbana varía según se trate de hombres o mujeres y su magnitud difiere de un país a otro. Asimismo, dicha participación de hombres y mujeres oscila entre el 33,6 por ciento de Chile y el 64 por ciento de Guatemala (véase cuadro 1).

Esta característica de la población incide en los niveles de empleo y desempleo juvenil y es también un factor básico que se debe tomar en cuenta en los planes y programas que se orientan a los jóvenes, más aún cuando la región mantiene la concentración de la población en zonas urbanas. Se estima que en 2005 corresponderá al 76,5 por ciento de la población de América Latina y el Caribe y que para 2015 podría llegar al 79,1 por ciento.

En las estrategias y políticas de generación de empleo duradero, generalmente, no se toma en cuenta a los jóvenes del sector rural<sup>4</sup>. Además, la apertura de los mercados de América Latina al comercio exterior, el desarrollo de barreras para-arancelarias que afectan las exportaciones de la región, los cambios tecnológicos y organizativos, así como el cambio en los patrones de consumo de productos agrícolas, traen como saldo una menor demanda de mano de obra en el sector rural. Esto ha hecho que se mantuvieran las causas del flujo migratorio hacia las zonas urbanas y el extranjero; lo que podría contribuir a profundizar la dependencia alimentaria de los países.

En todos los países, en términos proporcionales el desempleo juvenil es mayor al del total de la población económicamente activa. Esta es una evidencia irrefutable.

**Cuadro 1. Tasa de participación de la población juvenil urbana en la actividad económica, por sexo, 2002 (tasa específica<sup>a</sup>)**

País	Grupo etario: 15-24		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina	41,4	48,2	35,1
Bolivia	44,5	50,9	38,8
Brasil	61,7	70,6	53,0
Chile <sup>b</sup>	33,6	39,1	28,1
Colombia	55,5	60,8	50,9
Costa Rica	47,3	56,7	37,3
República Dominicana	53,3	61,7	44,8
Ecuador	50,0	59,7	40,2
El Salvador <sup>c</sup>	45,3	57,3	34,6
Guatemala	64,0	74,5	54,4
Honduras	49,4	63,3	37,8
México	47,9	59,3	36,5
Nicaragua <sup>c</sup>	55,1	71,7	39,9
Panamá	49,0	58,3	39,4
Paraguay <sup>b</sup>	59,0	68,1	50,7
Perú <sup>c</sup>	50,6	56,4	44,9
Uruguay	55,2	63,4	47,0
Venezuela <sup>d</sup>	54,8	67,2	42,0

<sup>a</sup> Porcentaje de la población económicamente activa de un determinado grupo de edad y sexo sobre el total de la población en ese mismo grupo de edad y sexo. <sup>b</sup> Se refiere a 2000. <sup>c</sup> Se refiere a 2001. <sup>d</sup> Nacional.

La dinámica del desempleo juvenil es compleja y heterogénea, así tenemos que para el período 2002-2003, según datos de la OIT (véase el cuadro 2), en la Argentina y Chile la tasa de desocupación juvenil creció, aun cuando el desempleo total en ese período se redujo. En otros casos, como el de Costa Rica y Perú, la desocupación juvenil se contrajo más que la del desempleo total. En países como el Brasil, México, Uruguay y Venezuela, el desempleo juvenil tuvo un dinamismo mayor que la tasa de desocupación total.

La magnitud del desempleo es distinta en cada país, sin embargo, en la mayoría de ellos se observa una tendencia a crecer. Si tomamos como referencia los datos disponibles de 2003 podemos indicar que el desempleo juvenil osciló de 1,53 a 3,32 veces respecto del total del desempleo.

El Director General de la OIT, Juan Somavía, ha señalado: «El hecho de que

los jóvenes sean los más afectados por el desempleo 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»<sup>5</sup>.

La mayor concentración del trabajo juvenil se da en el sector de la economía no estructurada. Esto se debe a que allí tienen lugar las actividades más dinámicas y a otros factores tales como: la vulnerabilidad y dependencia de las economías latinoamericanas a los movimientos de la economía internacional; la reducción de la capacidad de generar empleos en los sectores industrial, manufacturero, rural y público; la falta de competitividad aunada a la acelerada apertura de las economías de la región y la incorporación de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra.

**Cuadro 2. Desempleo total y juvenil en América Latina en nueve países, 1990-2003**

País y población económicamente activa (PEA)	1990		1995		2000		2003*	
	Tasa	Veces	Tasa	Veces	Tasa	Veces	Tasa	Veces
<b>Argentina</b>								
Total	7,3		18,8		15,4		16,4	
15-19 años	21,7	2,97	46,8	2,48	39,5	2,56	51,2	3,12
20-24 años	15,2	2,08	30,1	1,60	...		...	
<b>Brasil</b>								
Total	4,3		4,6		7,1		12,4	
15-17 años	...		11,0	2,39	17,8	2,50	37,9	3,05
18-24 años	...		9,3	2,02	14,7	2,07	23,5	1,89
<b>Chile</b>								
Total	7,4		6,6		9,2		8,9	
15-19 años	15,9	2,14	15,8	2,39	26,1	2,83	29,6	3,32
20-24 años	12,0	1,62	10,1	1,53	20,1	2,18	20,0	2,24
<b>Colombia</b>								
Total	11,0		8,7		20,5		16,3	
12-17 años	...		21,0	2,41	33,3	1,62	30,7	1,88
18-24 años	...		16,6	1,90	32,4	1,58	33,2	2,03
<b>Costa Rica</b>								
Total	5,4		5,7		5,3		6,7	
12-24 años	10,4	1,92	13,5	2,36	10,9	2,05	14,5	2,16
<b>México</b>								
Total	2,7		6,3		2,2		3,2	
12-19 años	7,0	2,59	13,1	2,07	5,4	2,45	8,2	2,56
20-24 años	...		9,9	1,57	4,0	1,81	6,4	2,00
<b>Perú</b>								
Total	8,5		7,9		7,0		9,4	
14-24 años	15,4	1,81	11,2	1,41	17,1	2,44	14,4	1,53
<b>Uruguay</b>								
Total	9,2		10,8		13,9		17,4	
14-24 años	26,6	2,45	25,5	2,36	31,7	2,28	40,1	2,30
<b>Venezuela</b>								
Total	11,0		10,3		13,9		18,9	
15-24 años	18,0	1,63	19,9	1,93	25,3	1,82	31,3	1,65

\* Datos al 3.º trimestre. ... Sin datos.

Elaboración propia con datos de la OIT, *Panorama Laboral 2003*.

## Economía informal

La economía informal ha crecido en forma sostenida. En 1990 la tasa era de 42,8 por ciento de la población activa y en el 2002 ascendió al 46,5 por ciento<sup>6</sup>. En ese mismo período, según datos de la OIT por cada 100 nuevos puestos de trabajo generados 66 han sido en la economía informal<sup>7</sup>. Esta clase de ocupaciones no reúnen las condiciones para calificarlas como decentes, pues no se desarrollan en condiciones de seguridad, ingreso, protección social, respeto de las libertades sindicales y otras necesarias para garantizar el desarrollo humano.

En la economía formal los hombres y mujeres jóvenes participan mayormente del empleo precario y terciarizado. Son ellos y ellas, quienes mayormente han sido contratados bajo modalidades que se impusieron en la región con las reformas flexibilizadoras y desreguladoras de la relación laboral<sup>8</sup>. Cuando los jóvenes acceden al empleo en el sector formal, lo hacen bajo modalidades de subcontratación, contratación eventual, temporal, sin registro laboral, por ello algunos actores sociales han denominado a esas modalidades «contratos basura» y trabajo «en negro».

Algunos programas de empleo juvenil han promovido formas de contratación atípicas, es decir, con derechos laborales o sociales disminuidos. Si bien esto permite que los jóvenes adquieran experiencia laboral, no les permite una plena integración<sup>9</sup>.

La vulnerabilidad de los hombres y mujeres jóvenes en lo referente al acceso y a la estabilidad de su empleo constituye una situación desventajosa para ejercer su derecho a la libre sindicalización, pues cuando tratan de organizarse son fácilmente despedidos. En la región, la discriminación antisindical es la causa más frecuente de violación de los principios y derechos consagrados en los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT<sup>10</sup>.

A pesar de que, actualmente, los hombres y mujeres jóvenes tienen un nivel de escolaridad superior a la media de la población económicamente activa, los altos niveles de desempleo y el uso de las nuevas tec-

nologías han propiciado mayores exigencias de los empleadores en cuanto al nivel de calificación y de experiencia laboral que se exige a los aspirantes a un empleo<sup>11</sup>. Entre los jóvenes, los niveles de discriminación para acceder al empleo por razón de género son inferiores a los que se dan en estratos superiores de edad<sup>12</sup>, lo cual marca una tendencia favorable a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. No obstante, las mujeres – incluidas las jóvenes – tienen una tasa promedio mayor de desempleo, sea cual fuere su nivel de estudios, salvo casos como los de El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, donde tienen una situación más favorable. Otras tendencias son menos evidentes.

Como se puede observar en el cuadro 4, una parte importante de jóvenes, aun teniendo niveles de formación por encima de los niveles nacionales promedio, ha tenido que refugiarse en la economía informal para poder acceder a un trabajo y obtener algún nivel precario de ingreso. Esta situación nos permite concluir que el nivel de empleo no sólo depende del nivel de formación, como se ha propalado en varias ocasiones con el concepto de «empleabilidad», sin que dejemos de reconocer la importancia que tiene para el trabajo decente y el desarrollo humano.

## Oportunidades

En otro orden de ideas, la región está viviendo una transición demográfica que abre nuevas oportunidades históricas, pues a la vez que viene decreciendo la tasa de fecundidad, se eleva la tasa de personas en edad de trabajar. Las mujeres tienen, en ese sentido, una situación particular. Esta ventaja es temporal, pues más tarde implicará un aumento de las personas en edad de jubilarse, con las consecuentes responsabilidades sociales que ello implica.

Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población joven ha sido mayor que la capacidad de generar empleo en general y, en particular, de trabajo decente. Por ello, el desempleo juvenil ha crecido y se ha convertido en un grave obstáculo para el de-

**Cuadro 3. Tasa de desempleo abierto urbano, según sexo y años de estudio, 2002<sup>a</sup> (tasa anual media)**

País	Sexo	Años de estudios				
		Total	0-5	6-9	10-12	13 y más
Argentina	Ambos sexos	17,9	17,9	19,7	19,7	13,3
	Hombres	17,8	22,2	20,1	17,4	12,4
	Mujeres	18,0	10,6	18,8	22,8	14,0
Bolivia	Ambos sexos	6,4	4,2	7,3	7,5	7,0
	Hombres	5,2	4,0	5,9	6,0	4,6
	Mujeres	7,9	4,4	9,2	9,8	10,0
Brasil	Ambos sexos	10,4	8,7	13,8	11,9	4,5
	Hombres	8,4	7,2	11,0	9,3	4,0
	Mujeres	13,0	11,3	18,0	14,6	4,9
Chile <sup>b</sup>	Ambos sexos	10,6	12,4	13,2	11,4	6,6
	Hombres	9,9	12,8	13,3	9,7	6,0
	Mujeres	11,7	11,5	13,0	14,1	7,4
Colombia	Ambos sexos	17,3	13,1	19,3	21,1	16,1
	Hombres	14,9	11,5	16,9	17,6	14,5
	Mujeres	20,1	15,4	22,2	24,9	17,6
Costa Rica	Ambos sexos	6,8	9,8	8,5	6,2	3,4
	Hombres	6,1	11,2	7,3	4,6	2,8
	Mujeres	7,8	7,1	10,5	8,4	4,1
República Dominicana	Ambos sexos	16,8	12,8	19,1	19,8	14,5
	Hombres	11,1	9,4	12,7	12,6	9,1
	Mujeres	24,5	19,4	29,1	28,1	19,6
Ecuador	Ambos sexos	9,1	7,5	9,4	11,1	7,3
	Hombres	5,8	6,1	5,7	6,6	5,0
	Mujeres	13,9	9,4	15,8	17,2	10,3
El Salvador <sup>c</sup>	Ambos sexos	7,0	7,1	7,0	8,7	4,4
	Hombres	8,8	9,9	8,9	10,1	4,5
	Mujeres	5,0	4,3	4,2	7,1	4,2
Guatemala	Ambos sexos	6,0	2,0	7,0	9,1	6,9
	Hombres	5,2	1,5	5,8	8,2	5,8
	Mujeres	7,0	2,6	8,8	10,3	8,8
Honduras	Ambos sexos	6,0	4,8	6,1	7,6	5,9
	Hombres	6,3	5,8	6,5	7,1	5,6
	Mujeres	5,7	3,3	5,6	8,0	6,3
México	Ambos sexos	3,4	2,1	3,1	4,3	4,2
	Hombres	3,9	3,1	3,6	4,6	4,4
	Mujeres	2,6	0,5	2,3	3,8	3,9
Nicaragua <sup>c</sup>	Ambos sexos	12,5	8,7	14,3	16,6	11,5
	Hombres	13,2	9,1	15,4	19,5	9,8
	Mujeres	11,7	8,0	12,5	14,1	13,6
Panamá	Ambos sexos	19,4	40,3	19,1	20,2	13,2
	Hombres	16,5	34,1	16,9	16,2	9,9
	Mujeres	23,5	49,7	23,4	25,5	16,1

**Cuadro 3. (cont.)**

País	Sexo	Años de estudios				
		Total	0-5	6-9	10-12	13 y más
Paraguay <sup>b</sup>	Ambos sexos	10.2	8.5	10.8	12.6	7.4
	Hombres	9.7	8.4	10.7	12.4	4.7
	Mujeres	10.7	8.7	11.0	12.8	9.9
Perú <sup>d</sup>	Ambos sexos	7.2	5.2	6.4	9.3	6.5
	Hombres	6.8	5.8	6.3	8.3	6.0
	Mujeres	7.6	4.7	6.5	10.9	7.3
Uruguay	Ambos sexos	16.9	13.2	19.1	17.8	12.2
	Hombres	13.4	10.6	15.1	13.3	10.2
	Mujeres	21.1	18.3	25.3	22.7	13.8
Venezuela <sup>d</sup>	Ambos sexos	16.2	13.4	16.6	18.0	15.7
	Hombres	14.4	12.7	15.1	14.9	14.1
	Mujeres	18.8	14.9	19.4	21.9	17.1

<sup>a</sup> Corresponde a la población de 15 años y más. <sup>b</sup> Se refiere al 2000. <sup>c</sup> Se refiere al 2001. <sup>d</sup> Nacional.

**Cuadro 4. Empleo juvenil e informalidad, según nivel educativo (15 a 24 años), 1990-1999**

Año	Proporción de empleo informal juvenil como proporción del empleo no agrícola				Composición del empleo informal juvenil (No suma 100 por no declaración)			
	Total	Años de estudios			Total	Años de estudios		
		0 a 5	6 a 9	Más de 10		0 a 5	6 a 9	Más de 10
1990	42	52	38	30	100	47	41	10
1999	47	63	48	33	100	26	53	19

Nota: El cálculo abarca 11 países que representan el 78 por ciento de la PEA latinoamericana.

Cuadro elaborado por CEPAL con base en datos de OIT de 2000.

sarrollo. Esta incapacidad política, social y económica exige que se redefinan el enfoque, las políticas públicas y que se construya un nuevo consenso social, que dé prioridad al trabajo decente y al empleo de calidad.

### Las políticas e iniciativas emprendidas

El desafío del empleo juvenil ha generado diversas alternativas para responder a esta problemática. Tales iniciativas tienen perfiles distintos si consideramos aspectos tales como el nivel de participación de los

jóvenes en la elaboración de los programas; el tipo de autoridad que las regula; el nivel de articulación interinstitucional; los puntos focales de interés, (por ejemplo, la reinserción en el sistema educativo, la formación profesional, la empleabilidad, la intermediación en el mercado de trabajo, etcétera). Hay que considerar asimismo el ámbito geográfico de acción, generalmente urbano, la duración de los programas y el nivel o alcance en su cobertura<sup>13</sup>.

Los programas de empleo juvenil emprendidos en la región, no obstante los esfuerzos realizados, no han sido suficientes para contener ni revertir las tendencias

regionales hacia el desempleo y la precarización, terciarización e informalidad del empleo, como se demuestra con los datos referidos en la sección anterior. Por lo general, las oportunidades otorgadas a través de los programas reducen o limitan el ingreso, el trabajo es temporal, en ocasiones se excluye a los hombres y mujeres jóvenes de la protección social y, por ende, se restringe su derecho de sindicalizarse y de negociar colectivamente las condiciones de trabajo, contribuyéndose de esta forma a una mayor flexibilización del mercado laboral. Los argumentos para ello son: la falta de formación, la inexperiencia laboral y los costos laborales, si bien la validez de los argumentos puede ser cuestionable.

En las experiencias llevadas a cabo se observa un déficit en la integración de políticas y en la articulación interinstitucional. Para hacer frente al desafío de dar empleo a los hombres y mujeres jóvenes es necesario entonces replantear las políticas de empleo en lo referente a sus términos cuantitativos, a la calidad del trabajo a generar y para mejorar el ya existente. Para afrontar la problemática del empleo juvenil se necesita solidaridad social y un claro compromiso con un modelo alternativo de desarrollo social, basado en el principio de trabajo decente para todos, sin excepciones en función de la edad, el género, el origen social, etcétera.

A continuación se enuncian algunos aspectos que podrían debatirse para elaborar una agenda tendente a integrar y reconsiderar las políticas de empleo juvenil.

## Gestión gubernamental participativa

Para superar la atomización de las políticas y de los programas en los distintos niveles de Gobierno es necesario crear espacios interinstitucionales en las estructuras de gobierno y promover, a través del diálogo social, el concurso de los actores socioeconómicos y políticos en la construcción del consenso sobre el proyecto de nación que se quiere.

La recuperación de la democracia se ha logrado fundamentalmente en los espacios electorales, pero poco en el ámbito social y económico. Debido a ello tenemos la aparente contradicción de que muchos preferirían gobiernos de mano dura pero que den una solución efectiva a los problemas de empleo, seguridad y acceso a otros bienes sociales necesarios para el desarrollo humano.

Los jóvenes, generalmente, no tienen acceso a las instancias de consulta y diálogo nacional. Las razones de ello están en su bajo índice de organización y en que no se les vincula, ni se vinculan con los actores sociales y productivos del país. Por ello, los gobiernos deberían esforzarse para facilitar su organización e incluirlos en los procesos de consulta y diálogo.

La integración de políticas se logra con la construcción de consensos y con una rearticulación político-institucional que forme parte de un proyecto de nación con el que sus actores sociales y económicos estén comprometidos para actuar coordinada y solidariamente.

## Estado como regulador del mercado

El libre juego de las fuerzas del mercado no conduce al pleno empleo, a elevar la calidad de éste ni tampoco a una más equitativa distribución de los beneficios generados, tanto por la producción, como por la comercialización internacional de los productos. Por ello, se pide que el Estado sea un regulador del mercado, un garante del cumplimiento de los objetivos sociales y económicos consensuados para que de esa forma contribuya al desarrollo que la sociedad exige.

Entre las distorsiones del mercado se encuentra la segregación de regiones enteras dentro de los países, creándose así polos dinámicos y paralizándolo otros, donde las condiciones de pobreza e indigencia se mantienen e incluso crecen, generándose así condiciones de conflictividad social y pérdida de la gobernabilidad.

### Ahorro e inversión productiva

Para generar y promover nuevas oportunidades de trabajo se requieren inversiones productivas privadas y públicas. Pero diversos países de la región cargan un pesado compromiso financiero, por el monto de la deuda externa y los costos de su servicio. De esta forma, América Latina es hoy exportadora neta de capital, cuando este último es uno de los factores que más necesitan sus países para efectuar inversiones productivas en sus territorios. La situación sería aún más grave si no fuera por las remesas enviadas por los trabajadores migrantes, que cada vez más son jóvenes con niveles de instrucción superiores a la media de los países de origen.

Los flujos de capital procedentes de las ventajas progresivas que se han venido otorgando (jurídicas, político-institucionales y otras) para atraer inversiones extranjeras directas han sido insuficientes y una parte de ellos se destinó a la compra de empresas y no a la generación de nuevos puestos de trabajo. En el juego de atraer inversiones productivas hay actualmente grandes competidores, situándose China a la cabeza de ellos. Muchas empresas maquiladoras se han trasladado a ese país, dejando sin empleo principalmente a mujeres y jóvenes.

La capacidad de ahorro nacional es reducida, y esto se debe en gran medida a que la población de mayores ingresos deposita buena parte de sus fondos fuera de los países donde reside y a que los beneficios de las empresas más dinámicas se transfieren a los países desarrollados. El financiamiento de proyectos productivos de riesgo no está tomándose por el sistema bancario, en parte por las tasas de interés.

### Integración económica nacional

La región se ha caracterizado por su arritmia y por su incapacidad de alcanzar tasas suficientes de crecimiento<sup>14</sup> que le permitan absorber el ingreso de los nuevos contingentes de trabajadores jóvenes de ambos sexos al mercado laboral y reducir los déficit existentes. Se afirma que el crecimiento del comercio internacional es condición indispensable para la generación del empleo requerido en la región. Esto es válido fundamentalmente para el sector vinculado al comercio exterior, pero no para el resto de la economía de los países.

El comercio internacional de la mayoría de los países de América Latina tiene una fuerte concentración y dependencia con los Estados Unidos de América, situación que tiende a profundizarse a través de los tratados de libre comercio bilaterales o multilaterales que se han suscrito, sin establecer mecanismos de cooperación para compensar las asimetrías o impulsar la reconversión productiva necesaria. La falta de diversificación comercial es un factor de vulnerabilidad económica que repercute en la capacidad de generar oportunidades de trabajo y empleo.

Por otra parte, el mayor intercambio comercial mundial y regional es el que se da entre las unidades de las mismas empresas multinacionales, lo cual limita su impacto en las economías nacionales y la generación de nuevas oportunidades de empleo decente.

El caso de las maquiladoras y de las zonas francas de exportación, que en el decenio anterior tuvieron gran dinamismo y donde se brinda ocupación fundamentalmente a jóvenes, es un ejemplo típico de la falta de articulación productiva. A pesar de que uno de los objetivos trazados, estipulado para promoverlas, fue el de dinamizar el aparato productivo nacional a través del suministro de bienes y servicios, éstos han sido exigüos. Descontados los de electricidad, agua, saneamiento y telecomunicaciones, el aporte de los insumos nacionales no llega ni al 5 por ciento de los componentes. Dentro de éstos, los insumos para el empaque son los que tienen mayor peso.

La política económica debería lograr un equilibrio virtuoso entre mercado interno y externo, así como también una mayor integración del aparato productivo nacional, pues en la mayor parte de los países está fragmentado y desarticulado. Es pues una exigencia la integración económica nacional orientada a elevar la competitividad.

### Reactivación agrícola y agropecuaria

La agricultura no es una cosa del pasado; países como Chile han logrado una reactivación y modernización de ese sector que brinda al país recursos importantes y da empleo a más de 457 mil personas, de las cuales un porcentaje importante está constituido por mujeres y jóvenes. El campo es un espacio potencialmente generador de empleo, bienes e insumos, así como de desarrollo y de lucha contra la pobreza. En las recientes negociaciones en el seno de la OMC se llegó a un acuerdo histórico, que en opinión de su Director, el Dr. Supachai, «Por primera vez, los gobiernos de los Miembros han acordado eliminar todas las formas de subvenciones a la exportación de productos agrícolas para una fecha determinada. Han acordado reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio en el sector agrícola»<sup>15</sup>. De esta forma, esperamos que haya una reactivación de la producción agrícola en los países de la región.

La creación de infraestructuras rurales (represas, redes de irrigación, caminos, silos, etcétera) es otra oportunidad para crear empleos en las zonas rurales y para potenciar el desarrollo y la integración económica, ámbito en el cual los jóvenes podrían participar y verse favorecidos.

### Desarrollo tecnológico

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha profundizado la dependencia preexistente, pues las mismas fueron generadas y patentadas en los países desarrollados y son titulares de ellas fundamentalmente las empresas multinacionales. En los últimos de-

cenios, la demanda de nuevas tecnologías se ha dinamizado y ello ha contribuido a la generación de nuevos empleos. Sin embargo, gran parte de los empleos están situados en los países desarrollados, aunque tienden a distribuirse cada vez más, dada la creciente internacionalización de los procesos productivos controlados por las corporaciones.

Las nuevas tecnologías son, por lo general, fuentes de ahorro de mano de obra, pero ello no debe hacer que se las rechace; por el contrario, se ha de procurar instaurar una política activa de apropiación y desarrollo de sus aplicaciones, explotando los avances que muchas veces hay en el ámbito nacional.

### Apertura con competitividad

Ninguna duda cabe sobre la importancia que reviste la integración de los países en el proceso de la globalización en lo concerniente a redefinir su posición en el concierto internacional y a acceder a nuevos bienes y servicios socialmente necesarios. Sin embargo, el costo de hacer una apertura sin competitividad o sin programas claramente establecidos para ello en diversos sectores económicos ha dado como resultado la pérdida significativa de empleos, de oportunidades de acceso y de conservación de trabajo decente.

Para elevar la competitividad, generalmente, se optó por reducir los costos y, en particular, los costos laborales, a través de reformas normativas o imponiendo en la relación laboral factores de desregulación y flexibilidad, tanto en la fase de contratación y despido de trabajadores de ambos sexos como sobre las condiciones de trabajo, menoscabándose así en gran medida la calidad del empleo por un lado y, por otro, originándose una pérdida de acceso al mismo. Esta forma de encarar la competitividad ha tenido consecuencias negativas en los jóvenes.

Por lo tanto, toda política de apertura y asociación comercial debería incorporar como un elemento de factibilidad y de evaluación el balance que tenga en la generación de empleo y trabajo decente.

## Articulación entre la política educativa y la formación profesional

Respecto de la política educativa en sí, hay varios elementos que requieren ser reconsiderados en forma prioritaria: la cobertura, pues si bien se han dado avances significativos en los últimos decenios, los índices de analfabetismo todavía son altos; sigue habiendo deserción y bajos niveles de aprovechamiento; la calidad educativa y la pertinencia de la formación – respecto de los requerimientos laborales del aparato productivo y de la tendencia de desarrollo del mismo – deberían ser objeto de un proceso de diálogo y de consenso social estratégico.

Es conveniente recordar que mientras se está dentro del sistema educativo, generalmente, la gente no ingresa a la población económicamente activa<sup>16</sup>, por lo tanto, no sólo es una etapa de formación indispensable, sino también una medida eficaz para contener el ingreso prematuro al mercado de trabajo.

En cuanto a la formación profesional, por ahora sólo nos referiremos al período de formación para el trabajo. Por una parte, en pocos países existe un sistema integral e integrado al que tengan acceso las personas en edad de trabajar y, por otra parte, en algunos países se han estado dando pasos concretos de articulación entre el sistema educativo (técnico y tecnológico) y el de formación profesional dentro del marco de la normalización y certificación de competencias laborales, que es una de las opciones.

Los programas de promoción del empleo juvenil tienen como común denominador el considerar opciones para que los jóvenes accedan a la formación profesional, lo cual es un acierto. Otro de los aciertos está dado por la promoción de jóvenes emprendedores, aunque es algo mucho más limitado cuantitativamente. Las experiencias más exitosas son las que vinculan la formación con la inserción laboral<sup>17</sup>. Como indica V. Tokman, el indicador de éxito de mayor relevancia en estos casos es el de la inserción laboral posprograma<sup>18</sup>.

En algunos países, entre ellos la Argentina, Chile y Uruguay, las políticas edu-

cativas y de formación profesional se han orientado hacia los jóvenes procedentes de hogares pobres, primordialmente en forma de becas. Esta decisión es significativa aunque resulta insuficiente ante la magnitud de la problemática que se enfrenta.

En algunos países existe la posibilidad legal de optar por contratos de aprendizaje como mecanismo de inserción y formación laboral para los jóvenes. Tales contratos han sido motivos de controversia, por los abusos y simulaciones de que han sido objeto, en perjuicio de los contratados bajo esta modalidad. Por ello, la experiencia indica la conveniencia de llevar un registro y de efectuar un estricto seguimiento de los mismos.

La orientación hacia una sociedad del conocimiento y las exigencias de formación para el empleo, imponen que la población tenga acceso a educación y formación de calidad permanentes.

## Intermediación integral en el mercado de trabajo

La intermediación en el mercado de trabajo está evolucionando para convertirse en un servicio integral que contribuya a que haya transparencia entre la oferta y la demanda de empleo, brinde orientación profesional, asesore sobre las estrategias de búsqueda de empleo e incida en la orientación y focalización de la oferta de formación profesional, sea ésta privada, pública o mixta. Lograr esta integración ayudaría a cubrir un déficit en la política laboral.

La intermediación en el mercado de trabajo es asimétrica en cuanto a su naturaleza, integración, cobertura geográfica, segmentos poblacionales que atiende, gratuidad para los demandantes, etcétera. La mayoría de los servicios de empleo actúan para las zonas urbanas y, excepcionalmente, para responder a ciertas demandas de empleo rural, generalmente, cuando se hacen grandes obras de infraestructura o cuando se expanden los cultivos orientados a la exportación.

Por lo tanto, lograr la cobertura nacional y la universalidad de los sectores

cubiertos es un camino que debiera recorrerse con mayor celeridad, más aún ante los impactos sectoriales y geográficos crecientes que los procesos de integración pueden tener sobre las dinámicas de los mercados de trabajo.

### Distribución social del tiempo de trabajo

Esta es fundamentalmente una decisión política que repercute sobre el acceso de las personas y, en particular, de los jóvenes al trabajo. Hoy se vive la tercera revolución científico-tecnológica, que ha reducido considerablemente el tiempo socialmente necesario para la producción de los bienes y servicios en todos los ámbitos. Sin embargo, la duración de las jornadas de trabajo sigue siendo la misma que se alcanzó en la primera mitad del siglo pasado en los países de América Latina; más aún, muchas personas hacen horas extraordinarias para compensar sus magros ingresos, lo cual, obviamente agrava la situación de la disponibilidad de oportunidades de trabajo.

En algunos países, como el Brasil, el movimiento sindical tiene planteada una campaña para reducir la jornada máxima legal de trabajo; en otros países se ha ratificado políticamente que la jornada máxima diaria es de 8 horas, como es el caso del Perú. Esto puede parecer un contrasentido, pero no lo es, debido a la realidad que viven los trabajadores.

Esta decisión política está relacionada también con los seguros de desempleo, que en la región son pocos y cuya cobertura es mínima, por estar basados en la protección de quienes pierden el empleo formal.

De esta forma, ampliar las posibilidades de empleo en un país va de la mano con la decisión de cómo se distribuye el tiempo social de trabajo y cómo se protege a quienes no acceden a él.

### Conclusiones

Entendemos que estos diez puntos para una agenda tendente a la integración y reconsideración de las políticas de empleo juvenil son compatibles con las Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 28 de septiembre de 2001, que es un compromiso de los países que debiera concretarse. Estos puntos son compatibles asimismo con el proyecto de Carta Iberoamericana de los Derechos de la Juventud<sup>19</sup>, que está en proceso de adopción.

Se vive una transición demográfica que da a la región la oportunidad histórica de incorporar a 100 millones de jóvenes a la vida productiva. De no aprovecharse, se revertirá negativamente cuando los jóvenes de hoy tengan la edad de la jubilación.

Las políticas y programas emprendidos en América Latina han paliado la problemática del empleo juvenil, pero no han frenado la tendencia ni revertido la magnitud de la exclusión laboral de que son objeto los hombres y mujeres jóvenes. La falta de empleo también los excluye de la protección social.

El diálogo social y la participación de los hombres y mujeres jóvenes constituyen la vía estratégica para generar el consenso y la cohesión necesarios para articular las políticas y los programas de atención integral a la juventud y, en particular, para generar las necesarias oportunidades de pleno empleo decente.

Los gobiernos más exitosos en el combate contra el desempleo juvenil han sido aquellos que lograron una mayor integración de sus políticas y una mejor coordinación interinstitucional, factores que facilitaron la atención transversal de la problemática de la juventud y su participación.

La solidaridad y la responsabilidad social de todos los actores constituyen una condición para afrontar el desafío del trabajo decente para todos.

## Notas

<sup>1</sup> Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes presentadas por el Secretario General de Naciones Unidas a la Asamblea General, en su quincuagésimo quinto período de sesiones, documento A/56/422 presentado el 28 de septiembre de 2001.

<sup>2</sup> En la mayor parte de los países de la región, el 10 por ciento más rico de los individuos recibe entre el 40 y el 47 por ciento del ingreso total mientras que el 20 por ciento más pobre sólo recibe entre el 2 y el 4 por ciento. Este es sin duda uno de los mayores escollos para el desarrollo regional.

<sup>3</sup> Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes.

<sup>4</sup> BID, Informe 1998-1999. *América Latina frente a la desigualdad: progreso económico y social*, Washington, 2000. En este informe se indica que los trabajadores del sector rural ganan cerca de un 30 por ciento menos que los urbanos, lo que constituye otro factor para que los jóvenes migren.

<sup>5</sup> OIT, *Memoria del Director General. Trabajo decente y protección para todos: Prioridad de las Américas*. XIV Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas, Lima, 1999, pág. 34.

<sup>6</sup> OIT, *Panorama Laboral 2003*, Lima, 2003, pág. 105. Es importante señalar que la participación de las mujeres ha sido en ese período siempre superior a la de los hombres y, por ende, al promedio.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 34.

<sup>8</sup> Una perspectiva regional de los cambios normativos puede consultarse en Adolfo Ciudad: *Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000*. Lima, Proyecto OIT-CIMT, 2002.

<sup>9</sup> A tal efecto puede verse el trabajo de Víctor Tokman: *Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas*, FES, Santiago, 2003, págs. 18 y siguientes.

<sup>10</sup> En el período de 1990 a junio de 2004, la incidencia de los agravios referidos a discriminación

antisindical fue superior al 32,73 por ciento del total. Véase al respecto la base de datos QVILIS de AC-TRAV/OIT en [www.oit.org.pe/qvilis](http://www.oit.org.pe/qvilis).

<sup>11</sup> Se rompe así la expectativa de la educación como una garantía de ascenso social y con ello uno de los medios privilegiados de distribución del bienestar y estabilidad social.

<sup>12</sup> OIT, *Panorama Laboral 2003*. Al referirse a las experiencias y resultados de los programas de promoción del empleo con equidad de género se citan los programas de inserción laboral juvenil de la Argentina, Chile, Perú y Paraguay.

<sup>13</sup> El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) ha desarrollado una importante sección de su Web sobre jóvenes, formación y empleo. En ella se hace una descripción y se dan los enlaces a un número considerable de experiencias: [www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/index.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/index.htm).

<sup>14</sup> Según los datos de *Panorama Laboral 2003*, la tasa promedio regional de crecimiento de 1994 a 2004 sólo fue de 2,3 por ciento: durante ese período, en tres de los años las cifras fueron inferiores al 1 por ciento (pág. 129).

<sup>15</sup> Véase el resumen de noticias de la región del 31 de julio del 2004 en [www.wto.org/spanish/news\\_s/news04\\_s/dda\\_package\\_sum\\_31july04\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news04_s/dda_package_sum_31july04_s.htm).

<sup>16</sup> Véase OIT: *Panorama Laboral 2003*, donde se define a la población económicamente activa indicando que comprende a todas las personas que, teniendo la edad mínima especificada, cumplen los requisitos para ser incluidas en la categoría de personas con empleo o desempleadas. Es, por lo tanto, la suma de las personas ocupadas y desocupadas.

<sup>17</sup> Como ejemplo podemos citar los programas de Chile Joven, Capacitar en la Argentina y Pro Joven en el Uruguay.

<sup>18</sup> Véase Tokman, *op. cit.*, pág. 31.

<sup>19</sup> Véase en [www.oij.org/oij03.htm](http://www.oij.org/oij03.htm).



## La perspectiva africana del empleo juvenil

*Los problemas de desempleo juvenil de Africa son parte de un problema mucho más amplio de ineficacia de los mercados laborales, a menudo debidos a medidas de ajuste mal concebidas. Ahora se necesitan políticas abarcadoras que lleguen a distintos sectores de la economía. Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza pueden ser una posibilidad de cambio.*

---

Lawrence Egulu

Economista

Organización Regional Africana de la  
Confederación Internacional de

Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL-ORAF)

Nairobi

---

Distintos autores señalan que el desempleo<sup>1</sup> juvenil es un problema creciente y constante de muchos países, inclusive industrializados, aunque el problema es mucho más grave en las economías en desarrollo y en transición. En general, se considera que la mundialización de los mercados laborales, la flexibilidad del mercado laboral y las formas atípicas de empleo contribuyen a la incapacidad de un gran sector de la población de participar en la economía. Esta opinión está respaldada por otros análisis (véase, por ejemplo, White y Kenyon, 2000; Kanyenze, 2000). Aún más preocupantes son los índices usualmente elevados de desempleo juvenil en comparación con el promedio nacional (en el artículo de Michihiro Ishibashi se describe una situación similar en Asia, véase la pág. 53). En una serie de países africanos, el desempleo juvenil asciende a por lo menos el doble del índice de desempleo: 4 veces el promedio nacional en Nigeria y 2,4 veces en Zimbabwe. En Egipto, el 93,4 por ciento de la población desempleada está compuesto por jóvenes de 15 a 30 años de edad.

El desempleo juvenil de Africa es parte de un problema mucho mayor de desempleo y subempleo del cual muchos países todavía tienen que lograr salir. Si bien el índice promedio de crecimiento de la población mundial durante los años noventa no

superaba el 1,5 por ciento, la población africana crecía a un ritmo de más del 2,6 por ciento anual (Banco Mundial, 1997). Las economías africanas subsaharianas, cuyas proyecciones indican que tendrán alrededor de 854 millones de personas en el año 2010, no han crecido a un ritmo equiparable al aumento de la población. Peor aún es que, dado que la población es muy joven, la proporción de dependientes es elevada. Sin embargo, las personas de quienes dependen están tratando de ganarse la vida en ámbitos de baja productividad, como la agricultura y el sector informal.

Está, además, la pandemia del VIH/SIDA; las proyecciones indican que reducirá la esperanza de vida en unos 20 años partiendo de los modestos niveles actuales y erosionando los logros obtenidos desde los años cincuenta (Banco Mundial, 2000). El SIDA consume una enorme cantidad de los magros recursos de la mayoría de esos países y, dado que las personas más sexualmente activas son también las más económicamente productivas de la población, son alarmantes las implicaciones que esto tiene en el mercado laboral. El desempleo urbano competitivo es también un fenómeno común en la mayoría de las ciudades africanas. Las más desfavorecidas son las jóvenes con bajo o nulo nivel de instrucción.

Como se mencionara anteriormente, la culpa de la subutilización de la mano de obra juvenil de Africa la tienen los escenarios demográfico y económico. Tras períodos iniciales de auge, luego de la independencia, en los años setenta la mayoría de las economías africanas se estancaron y entraron en recesión durante gran parte de los años ochenta. La producción promedio per cápita de Africa en precios constantes fue inferior a finales de los noventa que treinta años antes y en algunos países ha caído más del 50 por ciento. En términos reales, en muchos países los recursos fiscales per cápita fueron inferiores a los de finales de los años sesenta. En tal situación, se desperdició el potencial de generación de empleo de esas economías

Una de las razones del fracaso de la lucha contra la crisis del desempleo que reviste similar importancia ha sido la inadecuación de las cualificaciones de los jóvenes. Se ha sostenido que los sistemas educativos africanos están apuntados a producir personas que buscan empleo más que personas que crean empleo. La naturaleza teórica de las cualificaciones, además de la idea por la cual el empleo debería fundamentalmente ser un trabajo asalariado en el sector formal, ha ayudado a crear una falta de concordancia entre oferta y demanda de mano de obra. Cuando se intentó corregir este problema, la primera opción fue ampliar la formación técnica, profesional y la educación, sin prestar demasiada atención a la demanda.

### **Mercado laboral y situación del desempleo juvenil**

Las deficiencias del mercado laboral son la causa profunda del desempleo juvenil de Africa. Sin embargo, la situación del mercado laboral a su vez refleja el malestar económico que ha limitado la capacidad de la mayoría de las economías africanas de crear los tan necesarios puestos de trabajo para sus jóvenes. Luego de las políticas de ajuste estructural de los años ochenta, se privatizó o se cerró la mayoría de las empresas de propiedad estatal, que

habían sido una importante fuente de empleo. En ambos casos fue habitual que se produjeran despidos masivos. Esta falta de nuevas oportunidades en el sector formal hizo que muchas personas se refugiaran en el sector informal – que tuvo un crecimiento descontrolado –, esperando que en algún momento hubiera mejores puestos de trabajo disponibles. No obstante, como esto no siempre sucedió y como continúa la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, el sector informal urbano se está saturando. Además, el rendimiento del sector informal depende en gran medida del estado de la economía (es decir, del sector formal). Por eso, a pesar de que hubo una expansión del sector informal, en la mayoría de los países africanos no se produjo ningún éxito. Al mismo tiempo, al reducirse la mano de obra del sector rural y agrícola, no necesariamente se originó mayor productividad. La falta de modernización implicó que el sector agrícola continuara siendo una manera de satisfacer las necesidades de subsistencia y de proporcionar materia prima para las exportaciones.

Otra de las tendencias igualmente preocupante es la situación de elevado desempleo existente entre la juventud con estudios. Como se mencionara anteriormente, el tiempo destinado a los estudios no garantiza empleo remunerado porque no hay disponibilidad de puestos de trabajo que concuerden con las cualificaciones (debido, principalmente, a deficiencias en estas últimas). La falta de relación entre la capacitación y las necesidades del mercado laboral origina el fenómeno de «trabajadores desalentados», por el cual los jóvenes capaces están a la expectativa de que aparezcan los puestos de trabajo que se merecen. Es más, debido a las redes de respaldo de las familias ampliadas existentes en la mayoría de las sociedades africanas, como condición para ingresar al mercado laboral los jóvenes tienden a esperar que se les ofrezca el elevado salario de reserva al que aspiran. En consecuencia, se desperdician los enormes recursos utilizados por el Estado para capacitar a esas personas que, finalmente, nada aportan a la economía contribuyendo

con su trabajo. El resultado final es un engrosamiento de las filas de desocupados.

En general, históricamente, había una proporción mayor de hombres integrando la fuerza laboral de Africa, representando las mujeres menos del 40 por ciento de dicha fuerza. Pero en este momento más y más mujeres jóvenes están ingresando con pleno derecho a la fuerza laboral.

### Abordando el problema de desempleo juvenil

Muchos países africanos no disponen de ninguna política abarcadora sobre empleo. El proceso de reestructuración económica realizado en nombre del ajuste estructural y de las políticas de estabilización se consideró un fin en sí mismo, confiando en el poder de los mercados y del crecimiento económico. Se suponía que al pasarse el Estado al asiento posterior del vehículo y dejar que el sector privado tomara el volante, el resultado sería un entorno habilitante donde los mercados suministrarían una economía sólida, uno de cuyos principales frutos sería el empleo. Esto no sucedió; la realidad en el terreno lo demuestra a las claras.

Sin embargo, diversos países intentaron aplicar una serie de medidas de políticas activas sobre el mercado laboral. Algunas de ellas son iniciativas públicas, otras, privadas – organizaciones no gubernamentales – y en otras inclusive han participado organizaciones de empleadores y de trabajadores. En general, el objetivo de esos programas era realzar el potencial de empleos de la economía. Se intentó hacer que el sistema de educación y de formación se «orientara más por la demanda» y que respondiera mejor a las demandas del mercado laboral. Se probó también tomar directamente como blanco a los jóvenes desempleados a través de la creación directa de puestos de trabajo y de formación para desarrollo de calificaciones.

En un intento por racionalizar la oferta y la demanda de mano de obra, una serie de países procuraron efectuar reformas en sus sistemas de educación y de formación.

Si bien algunas de las reformas tienen contenidos específicos, otras son abarcadoras en materia de estructura institucional, organización y contenido de los cursos.

En **Nigeria**, el Programa Nacional Abierto de Aprendizaje (NOAS) es un intento de hacer coincidir las cualificaciones con los puestos de trabajo. Este programa, situado dentro del marco de la Dirección Nacional de Empleo (NDE) del Ministerio de Trabajo y Productividad, utiliza instalaciones de producción, como talleres, por ejemplo, e instructores técnicos de la industria privada, instituciones gubernamentales y, mediante acuerdos de subcontratación, artesanos y comerciantes marginales (operadores del sector informal). Se informa de que unas 400.000 personas que siguieron la formación eventualmente comenzaron sus propias empresas mientras que a quienes no consiguen empleo se les suministra el equipamiento para hacerlo.

La experiencia de la educación y la formación técnica de **Zambia** es un ejemplo clásico de tales instituciones en otras partes del continente. Al haber sido concebidas para responder a los requerimientos del sector formal, no adaptaron los contenidos de sus cursos de formación a las realidades de las cambiantes condiciones del mercado laboral ni al entorno económico más amplio de la era actual. Al comenzar las reformas estructurales al inicio de los años noventa también se hizo necesario adaptar las políticas de educación y de formación. El resultado fue un documento de estrategia sobre la nueva política en materia de educación técnica y de formación profesional y empresarial (TEVET), finalizado en 1997, con el que se buscaba hacer que la formación y la educación respondieran más a la demanda y fueran más flexibles. A pesar de los lentos adelantos realizados en la aplicación de las recomendaciones, la estrategia constituyó un paso importante para alejarse de las prácticas anteriores.

En **Egipto**, el Sistema Cooperativo (Dual) de Educación Técnica y Formación Profesional, comúnmente conocido como Iniciativa Mubarak-Kohl, se concentra en la formación de los jóvenes por parte de los empleadores como una manera de hacer

que se tomen en cuenta las necesidades del mercado laboral. De esta manera, el sector privado podría desempeñar un papel mucho mayor en lo concerniente a brindar calificaciones. En potencia, esta iniciativa podría hacer que haya más puestos de trabajo para los jóvenes y aliviar asimismo la escasez de personal calificado.

Una serie de países también ha utilizado programas que llevan a la creación directa de empleos. Por ejemplo, por distintas razones, tanto en zonas rurales como urbanas, se han utilizado programas de obras públicas con gran intensidad de mano de obra. En **Sudáfrica**, el Programa de Obras Públicas Comunitario (CBPWP) es una iniciativa bien conocida. Con el mandato de reducir el desempleo, educar y capacitar a los beneficiarios, crear, refaccionar y mantener los bienes concretos y aumentar la capacidad de las comunidades, el CBPWP está destinado a los «pobres entre los pobres», a las mujeres y a los jóvenes, si bien no se han fijado cupos.

El programa de obras públicas de **Egipto** se concentra en crear puestos de trabajo rurales para los jóvenes, con actividades que abarcan infraestructura productiva, infraestructura económica, infraestructura social y proyectos complementarios.

En **Namibia**, el Centro Empresarial de Jóvenes Katatura (KAYEC) brindó formación, información, espacio laboral y respaldo para los jóvenes que deseaban establecer sus propias empresas.

En **Sudáfrica**, la Educación con Confianza en la Empresa (EWET) lleva a cabo un curso denominado Youth Enterprise Society (YES) (Sociedad de las empresas jóvenes) en los colegios secundarios, y otro llamado Business Now (Negocios ahora) para los jóvenes que no están estudiando. Ambos son ejemplos de programas de desarrollo empresarial para jóvenes que no están estudiando (Chigunta, 2002).

En su documento núm. 2 de la sesión de 1992, denominado El Desarrollo de la Pequeña Empresa y de Jua Kali, el Gobierno de **Kenya** elige al sector empresarial de pequeña escala y Jua Kali para prestarle asistencia a fin de «que acceda al sector formal»

y para convertirse en uno de los principales actores de la creación de nuevos puestos de trabajo y del crecimiento económico. El proyecto Formación y Tecnología para Micro y Pequeñas Empresas de Kenya es una iniciativa financiada por el Banco Mundial que se lanzó a mediados de los años noventa. La finalidad del proyecto consistía en realzar el desarrollo empresarial en el sector privado y, más específicamente, en reducir los obstáculos para promover el empleo y mejorar los ingresos en el sector de las micro y pequeñas empresas (informales) de Kenya. El Fondo de Formación para Micro y Pequeñas Empresas fue uno de los principales componentes del proyecto, disponiéndose de 11,5 millones de dólares de los Estados Unidos para cubrir: un programa de formación utilizando vales (6,1 millones de dólares) y un programa de formación con contratos (5,4 millones de dólares). Al recibir sus vales, los beneficiarios recibían asimismo una lista de proveedores de formación aprobados. Los beneficiarios podrían entonces utilizar un proveedor de formación libremente elegido.

El programa denominado Formación para el Sector Informal y Red de Recursos de **Zimbabwé** (INSTARN), que comenzó a funcionar en 1995, apunta a responder a los problemas del sector informal brindando información técnica, formación empresarial y acceso a financiamiento. El programa se concentra principalmente en el sistema tradicional de aprendices. Los principales oficios son carpintería y carpintería de obra, metalurgia, costura, peluquería, reparación de radios y televisores, mecánica de motores y equipos de frío. Hasta la fecha, 102 personas se han graduado en este programa y otras 120 están siguiendo los cursos de formación.

En **Sudáfrica**, luego de la Conferencia del Presidente sobre la Pequeña Empresa, de marzo de 1995, se promulgó la ley nacional de 1997 de pequeñas empresas. Con esto comenzaron distintas iniciativas para las pequeñas empresas. Se creó el Centro para la Promoción de las Pequeñas Empresas (CSBP) para que promoviera, controlara y evaluara la puesta en práctica de la estrategia nacional de desarrollo de pe-

queñas empresas y que brindara servicios de respaldo, como formación empresarial, formación para funciones ejecutivas, suministro de financiamiento para desarrollo y respaldo de mercado.

El Programa Nacional de Acción para Jóvenes (NAPY) de **Zambia** se elaboró en 1996 y comienzos de 1997, con una amplia participación del Gobierno, jóvenes, ONG, el PNUD, la OIT y la comunidad donante. El NAPY es una estrategia abarcadora destinada a dar apoyo a los jóvenes que abandonaron los estudios o que los habían cursado sin éxito. En 1997 estaban funcionando 15 centros de capacitación para jóvenes. La mayoría de esos centros brindan formación en confección y carpintería, albañilería, metalurgia o agricultura.

Durante en el año fiscal 1994/1995, el Gobierno de **Uganda**, juntamente con el Banco Mundial y el FMI, ha instituido el programa de crédito en curso «entandikwa»<sup>2</sup>, para permitir que personas emprendedoras accedieran a un capital inicial, hasta entonces inaccesible, para destinarlo a microproyectos. El programa de crédito está apuntado a los grupos vulnerables que, al tratar de conseguir créditos, se ven confrontados a obstáculos institucionales, además de tener que dar garantías. Con el programa se esperaba facilitar la creación de empresas comerciales productivas por parte de pequeños empresarios. Se asignaron 6.400 millones de chelines ugandeses (6,4 millones de dólares de los Estados Unidos), que se entregarían a 214 condados, recibiendo cada uno 30 millones de chelines (30.000 dólares).

### Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) se concentran en el desempleo juvenil

Los DELP analizan los problemas macroeconómicos, sociales, estructurales e institucionales que impiden un crecimiento más acelerado y que se reduzca la pobreza. Se estima que si se considera el desempleo juvenil como un gran cuello de botella para reducir la pobreza, los DELP deberían plantear estrategias destinadas a

combatir el desempleo de los jóvenes. En esta sección se examina la concentración en el desempleo juvenil de una serie de DELP finales o provisionales.

En la **República Democrática del Congo**, en 2000 solamente el 2 por ciento de toda la población tenía trabajo. Como resultado, «el Gobierno hizo de la creación de empleos y de la generación de ingresos sostenibles un objetivo a corto y mediano plazo».

En **Etiopía**, el DELP toma en cuenta el potencial de creación de empleos y generación de ingresos que tiene el generar empleo público. «En Etiopía se puede producir un crecimiento acelerado y sostenible utilizando procesos de producción con mano de obra intensiva en lugar de capital intensivo», declara, señalando la actitud del Gobierno que busca aprovechar los abundantes recursos humanos disponibles. Con respecto al programa Educación y Formación Técnica y Profesional (TVET), el Gobierno piensa aumentar la inscripción en el mismo de 25.000 a 130.000 personas hacia finales del período del plan 2004/2005. Otros de los planes para el TVET incluirían modernización de los currícula; mejora de las calificaciones de los docentes del TVET a través de formación en el trabajo; creación de más colegios TVET; e introducción de un programa de educación a distancia.

En **Ghana** se está planificando incorporar un curso de formación empresarial a las universidades, politécnicos y colegios agrícolas. El respaldo a jóvenes graduados orientados hacia la inversión se hará en forma de crédito, tecnología, y acceso a mercados y tierra. El desarrollo empresarial se concentrará en el Programa de Desarrollo de Calificaciones y del Empresariado del Ministerio de Desarrollo de Mano de Obra y Empleo, con el respaldo del Ministerio de Juventud y Deporte. Por otra parte, también está siendo planificado un programa para aprendices basado en las comunidades y destinado a personas con un mínimo de alfabetización, mientras que el desarrollo empresarial apuntará a personas que hayan terminado la enseñanza secundaria y terciaria y que no tengan empleo o que deseen trabajar por

cuenta propia. La clave estará en la formación y la recapacitación, poniéndose énfasis en la administración de empresas.

En el Documento de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza de **Malawi** (DELP-M) se señala que una de las principales causas de la pobreza es la falta de empleos que no sean agrícolas o la reducida cantidad de los mismos<sup>3</sup>. El DELP-M considera que la educación y la formación técnica y empresarial (TEVET) es una respuesta a la situación que se acaba de exponer. Se planifica tomar las medidas siguientes:

- i) promoción del trabajo por cuenta propia a través de iniciativas de desarrollo de calificaciones;
- ii) mejora de la calidad y de la adecuación del programa TEVET;
- iii) readaptación de la infraestructura y del equipamiento existente;
- iv) refuerzo de la administración y del financiamiento del programa TEVET. Las micro, pequeñas y medianas empresas desempeñarán un papel central en lograr el crecimiento favorable a los pobres. En el DELP-M también se toman como objetivos los problemas generales que muchísimas veces entorpecen el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas: falta de calificaciones empresariales y de conocimientos tecnológicos, falta de capital e inadecuada infraestructura de respaldo para una producción y comercialización eficientes.

En el DELP de **Senegal** se señala que «por cuanto es el principal vehículo para romper el ciclo de pobreza, el empleo será una preocupación central de las políticas económicas y de desarrollo». Se fomenta una política general para promover actividades con alta intensidad de mano de obra en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura productiva, económica y social. El empleo de los jóvenes es una de las prioridades que el Gobierno piensa llevar a la práctica. Entre las medidas destinadas a lograr el empleo juvenil se cuentan:

- i) estimular los recursos del Fondo de Acción Nacional por el Empleo (FNAE) y del Fondo Nacional para la Promoción de la Juventud;
- ii) aumentar la cantidad de centros de asesoramiento;
- iii) desarrollar programas para ocuparse de los jóvenes drogadictos. En lo concerniente a formación profesional para jóvenes y adolescentes, las estrategias girarán en torno a:
  - revisión en profundidad de la educación formal y no formal (alfabetización, educación comunitaria básica, etcétera) que se brinda y preparación de un nuevo temario;
  - preparación/revisión de los programas de formación en función del enfoque basado en las calificaciones;
  - promoción de una asociación dinámica con el sector privado;
  - organización de un sistema para aprendices obteniendo un consenso, basando los aprendizajes en valores de solidaridad social y estableciendo un marco legal adecuado;
  - reducción de las desigualdades entre los sexos y disminución de las diferencias geográficas, prestando especial atención a las niñas y brindando el consecuente respaldo a las zonas más carenciadas;
  - formación para adolescentes y jóvenes de 13 a 18 años de edad que no tienen elementos para afrontar la vida laboral;
  - ampliación del campo de acción a fin de incluir actitudes y valores relacionados con la paz, la tolerancia, la salud, la preservación del medio ambiente, las calificaciones profesionales en idiomas, aritmética, etcétera;
  - alternación entre instrucción teórica y formación práctica en los lugares de trabajo;

- desarrollo del enfoque de *faire-faire* (terciarización) siguiendo los lineamientos aplicados en la alfabetización.

El DELP de **Zambia** tiene una serie de cláusulas específicas. La falta de puestos de trabajo se señaló como uno de los principales factores que requieren atención urgentísima, habiéndose la determinado tanto en seminarios de toma de conciencia llevados a cabo en las distintas regiones como en los documentos temáticos presentados. A través del acceso a créditos, el DELP planea generar ingresos y empleos en la agricultura, habiéndose fijado como meta total 800.000 puestos de trabajo en el sector agrícola, cifra que en 2000 era de 520.520. Se prevé asimismo mejorar las calificaciones industriales y el conocimiento de los oficios a través de la reintroducción de dos programas para aprendices. Se emprenderá el desarrollo y la mejora de las actividades de los empresarios de micro, pequeñas y medianas empresas a fin de alcanzar la meta general de «promover el crecimiento de una industria orientada hacia las exportaciones que origine creación de empleo y reduzca la pobreza». La cantidad de tales empresarios aumentará de los 92 que eran en 2002 a 500 en el período 2002-2004. En este período, las predicciones indican que el empleo en la manufactura aumentará a un índice anual del 5 por ciento. Reconociendo la situación de los recursos humanos, el DELP procurará obtener la participación del sector privado para desarrollar programas de formación en el trabajo y para mejorar los conocimientos en materia de HTTI. Se planea mejorar los cursos de formación y los programas terciarios con el fin de aumentar su calidad, accesibilidad y adecuación.

## Conclusiones y recomendaciones

En este artículo se sostiene que el problema del desempleo juvenil forma parte de un problema mucho más amplio de mercados laborales ineficaces. No obstante, también se comprende que los problemas económi-

cos que afligen a gran parte del continente africano son la raíz del desempleo, en general, y del desempleo juvenil, en particular. En consecuencia, como punto de partida debería haber una estrategia que apunte a brindar educación básica a toda la población con el fin de garantizar que se erradique el analfabetismo. Un buen comienzo consistiría en reformar los sistemas educativos a fin de que en los mismos se impartan valores que promuevan la autosuficiencia y el desarrollo de calificaciones.

Es imperativo que se tome a los jóvenes directamente como objetivo de las medidas a fin de que se reduzcan aún más los casos de desempleo juvenil. Se ha de poner más énfasis en posibilitar que los jóvenes sean empleables o que trabajen por cuenta propia. El impartir formación empresarial, técnica y profesional, mejorando las calificaciones, es una manera de realzar la empleabilidad y de promover el trabajo por cuenta propia.

Dada la espiral del desempleo juvenil que se da en la mayoría de los países africanos es imperativo que los DELP se ocupen adecuadamente del problema con el fin de instaurar las medidas políticas requeridas. No cabe duda de que con programas llevados a cabo de manera poco sistemática no se alcanzarán los objetivos generales deseados.

## Notas

<sup>1</sup> Diversos países definen a los jóvenes de diferente manera, ya que, generalmente, se toman en cuenta aspectos diversos: demográficos, culturales, biológicos, sociales o económicos (Kanyenze, 2000). Las Naciones Unidas definen a los jóvenes como las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad. No obstante, a los fines del presente artículo, se define como joven a toda persona que tenga entre 15 y 35 años de edad.

<sup>2</sup> «Comenzar», traducido literalmente.

<sup>3</sup> Según el estudio de mercado laboral llevado a cabo en 1998, anualmente salen del sistema de educación formal unas 300.000 personas. Sin embargo, solamente 30.000 por año se incorporan a empleos formales, lo que deja un saldo de 270.000 personas que ingresan anualmente al mercado laboral y que buscan alguna fuente de ingresos que no es el empleo formal asalariado.

## Bibliografía

- Banco Mundial. 2000. *Can Africa Claim the 21<sup>st</sup> Century?* Washington.
- . 1998. *Informe sobre el desarrollo mundial 1998/99*. Nueva York, Oxford University Press.
- . 1997. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Nueva York, Oxford University Press.
- . 1995. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Nueva York, Oxford University Press.
- Charmes, J. 1999. «Micro-enterprises in West Africa», en K. King y S. McGrath (eds.): *Enterprise in Africa: Between Poverty and Growth*, Londres, IT Publications.
- Chigunta, F. 2002. *Youth Entrepreneurship: Meeting the Key Policy Challenges*. Universidad de Oxford, julio.
- Curtain, R. 2000. *Towards a Youth Employment Strategy*. Informe sobre desempleo juvenil presentado ante las Naciones Unidas.
- OIT. 2003. *Superar la pobreza mediante el trabajo*, 91.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- . 2003. *Tendencias mundiales del empleo*, Ginebra.
- . 2001. *Informe sobre el Empleo en el Mundo, 2001*, Ginebra.
- . 1998. *Informe sobre el Empleo en el Mundo, 1998-1999*, Ginebra.
- Mkandawire, R. M. 1996. *Experiences in Youth Unemployment and Marginalisation in Anglophone Africa*. Documento de políticas no publicado, preparado para el Departamento de programas juveniles del Commonwealth.
- Kanyenze. 2000. *Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalisation in Anglophone Africa*. Documento de debate de la OIT/SAMAT núm. 14, Harare.
- O'Higgins, N. 2001. *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*. Ginebra, OIT.
- O'Higgins, N. 1997. *The Challenge of Youth Unemployment*. Employment and Training. Documento núm. 7, Ginebra, OIT.
- De Ravignan, Antoine. 1998. *Working and inventing on the streets of Africa*. París, UNESCO.
- White y Kenyon. 2000. *Enterprise-Based Youth Employment Policies, Strategies and Programmes*. Informe provisional ante la OIT, Ginebra.
- Zvobgo J. Rungano. 1998. *The Post-Colonial State and Educational Reform (Zimbabwe, Zambia y Botswana)*. Harare, Zimbabwe Publishing House.
-

## Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir (Ginebra, 13-15 de octubre de 2004)

La Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir:

Recordando el paradigma de la OIT sobre trabajo decente, el Programa Global de Empleo, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, la Declaración de Filadelfia, normas internacionales del trabajo, incluidas las relativas a la promoción de empleo, y la Resolución sobre el empleo juvenil, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998,

Habiéndose reunido en Ginebra del 13 al 15 de octubre de 2004,

Adopta, el 15 de octubre de 2004, las siguientes conclusiones:

### El desafío del empleo de los jóvenes

1. Lograr trabajo decente para los jóvenes constituye un elemento decisivo para erradicar la pobreza y conseguir el desarrollo sostenible. Se trata de un reto compartido por todos los países, durante el último decenio, a escala mundial, la tasa y el nivel de desempleo de los jóvenes ha aumentado; en 2003, unos 88 millones de hombres y mujeres jóvenes estaban desempleados, los que representaban el 47 por ciento de los desempleados en el mundo, nivel que superaba en más del doble la tasa global de desempleo. Si bien se ha registrado cierto crecimiento del empleo en general, entre 1993 y 2003 los niveles de empleo de los jóvenes no han crecido. En muchos países, las tasas de desempleo de los jóvenes son más elevadas que la de los varones. En la actualidad, hay un número más elevado de jóvenes estudiando que durante la generación precedente. Determinados gru-

pos de jóvenes, en especial los que se encuentran en una situación social desfavorable, están más expuestos al desempleo que otros.

2. Las tasas de desempleo, no obstante, reflejan sólo un aspecto del mercado de trabajo juvenil. Muchos jóvenes de países de todo el mundo a menudo cumplen horarios de trabajo inadmisiblemente prolongados, en condiciones de informalidad, intermitencia e inseguridad. Pueden estar, y a menudo lo están, expuestos a graves deficiencias en materia de trabajo decente, por ejemplo, bajos salarios, malas y precarias condiciones de trabajo, falta de acceso a protección social, falta de libertad sindical y de acceso a la negociación colectiva. En muchos países en desarrollo, los jóvenes constituyen la mayor parte de los subempleados y quienes trabajan en la economía informal, tanto en las zonas rurales como las urbanas.

3. El problema del empleo de los jóvenes está vinculado con la situación del empleo en general, aunque tiene aspectos que le son propios y que exigen respuestas específicas. En las economías desarrolladas, el desafío del empleo de los jóvenes puede guardar relación con la transición al empleo, la discriminación, las desventajas de índole social, las tendencias cíclicas y varios factores estructurales, mientras que en las economías en desarrollo guarda relación con el problema de promover el crecimiento y el desarrollo, y con las disímiles consecuencias de la globalización. Los aspectos específicos de la cuestión del empleo de los jóvenes determinan que las perspectivas en materia de empleo de los jóvenes varían en función del sexo, la edad, la etnia, el nivel de instrucción y de for-

mación, el entorno familiar, las condiciones de salud y la discapacidad, entre otros factores. Algunos grupos son, por consiguiente, más vulnerables y hacen frente a desventajas específicas para incorporarse y permanecer en el mercado de trabajo. El desafío es incorporar a los jóvenes en trabajos decentes sin desplazar del empleo a los trabajadores adultos.

4. Las oportunidades para que los jóvenes obtengan un empleo digno dependen de varios factores tales como las tendencias demográficas, los niveles de demanda agregada, la intensidad y el crecimiento del empleo y el espacio político para políticas que favorezcan el empleo en el ámbito nacional, un entorno reglamentario propicio tanto para los trabajadores como para las empresas, resultados y calidad en la educación y la formación profesional, la experiencia laboral y las opciones en materia de iniciativa empresarial. Superar los problemas relativos al empleo de los jóvenes exige un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones en el macro y el micro nivel, se centre en la oferta y la demanda de mano de obra y aborde tanto la cantidad como la calidad del empleo.

### El empleo de los jóvenes en el ámbito nacional

5. Varios enfoques y ajustes estructurales adoptados a lo largo de la última década no han arrojado los resultados esperados por lo que respecta a mejorar las perspectivas de empleo para los jóvenes. En ciertos casos, dichos ajustes estructurales también han restringido la capacidad de los Estados para desempeñar una función activa en la promoción del empleo juvenil a pesar de que se cuenta con gente joven disponible.

6. Si bien reconoce que no se cuenta con un enfoque que se adecue a todas las situaciones y que las intervenciones varían dentro de los países y entre los mismos, la Reunión estuvo de acuerdo en la necesidad de promover el trabajo decente para los jóvenes en el ámbito nacional mediante el Programa Global de Empleo, de la siguiente forma:

- a) Mediante un enfoque integrado propicio para el empleo y para el crecimiento de los jóvenes que combinara marcos de desarrollo macroeconómico orientados a incrementar la demanda agregada, la capacidad de producción y las oportunidades de empleo, con intervenciones dirigidas a grupos específicos encaminadas a superar determinadas desventajas y promover al mismo tiempo la igualdad, la inclusión social y una sociedad justa.
- b) Situando el empleo decente y productivo como eje de las políticas económica y social, y apuntando al empleo juvenil como prioridad clave basada en las circunstancias nacionales. Entre otras iniciativas, los gobiernos, la organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores pueden desempeñar una función primordial a la hora de individualizar, a corto, mediano y largo plazo, sectores con un fuerte potencial de empleo para los jóvenes.
- c) Logrando una legislación nacional adecuada basada en las normas internacionales del trabajo y en una buena gobernanza del mercado de trabajo, que ayuden a generar empleo para las personas jóvenes, incluidas las que realizan un trabajo temporal, y a que ejerciten sus derechos en el trabajo, en particular sus derechos fundamentales.
- d) Mediante una combinación de políticas y programas, con inclusión de los que alientan las empresas públicas y privadas y las cooperativas a la hora de crear puestos de trabajo decente y productivo para los jóvenes, en particular los que se encuentran en una situación vulnerable. Las políticas encaminadas a los jóvenes no deberían perjudicar la cantidad o calidad de puestos de trabajo de los trabajadores adultos. Deberían contemplar lo siguiente:
  - Acceso a la educación pública universal y gratuita primaria y secundaria y a inversiones en formación profesional y aprendizaje permanente, que mejoren la empleabilidad<sup>1</sup> de los

- jóvenes. La capacidad para leer y escribir así como para realizar cálculos aritméticos, juntamente con calificaciones laborales fundamentales, constituyen las calificaciones básicas fundamentales para la vida laboral. Es preciso fomentar medidas y asociaciones que vinculen la educación y la formación al mundo del trabajo, y prever calificaciones que exigirá el mercado de trabajo, especialmente en sectores en expansión.
- Iniciativas con una dirección específica y regímenes de incentivos a fin de estimular la demanda de gente joven, en especial de jóvenes en situación desfavorecida, sin mermar la cantidad y calidad del trabajo de otros trabajadores. Los enfoques de empleo intensivo en los sectores de la infraestructura, programas de obras públicas, promoción de sectores con una alta tasa de empleo, así como en los métodos de producción, en particular en las economías en desarrollo y en transición, la colocación y otros regímenes innovadores pueden mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes.
  - El espíritu empresarial y el trabajo independiente productivo y sostenible como opciones profesionales para lograr el empleo decente para los jóvenes y como fuente del mismo. Una estrategia de empleo global también debe promover una cultura empresarial y pequeñas y medianas empresas, y propiciar políticas y normativas y servicios de apoyo. Las cooperativas y las empresas sociales constituyen un importante método de fomento de las oportunidades de empleo para los jóvenes, y deberían promoverse con estrategias generales de ámbito nacional e internacional.
  - Servicios de empleo, de asesoramiento y orientación profesional, tales como los de información sobre el mercado laboral y de orientación profesional, y se debería prestar asesoramiento intensivo a jóvenes que han atravesado períodos prolongados de desempleo.
  - Políticas salariales que garanticen que los jóvenes percibieran ingresos justos y correctos a cambio de trabajo productivo, políticas que promuevan la libertad sindical, la negociación colectiva, condiciones seguras y horarios de trabajo correctos, y políticas que promuevan la creación de empleo para los jóvenes sobre una base sostenible.
  - El fortalecimiento de las redes existentes de jóvenes empresarios y jóvenes sindicalistas en todo el mundo.
  - e) Con una estrecha coordinación entre instituciones y organismos gubernamentales tanto en el ámbito nacional como en el local. A fin de incrementar la cantidad y la calidad del empleo, deberían respaldarse las iniciativas de inversión en los jóvenes mediante recursos humanos y financieros adecuados.
  - f) Con la participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas y programas que promuevan el trabajo decente para los jóvenes.
  - g) La promoción de la igualdad de género en todas las etapas del ciclo de la vida y la eliminación de la discriminación contra los jóvenes constituyen un imperativo. La creación de más y mejores puestos de trabajo para los adultos y, en muchos países, la erradicación del trabajo infantil, son clave para la promoción de empleos de calidad para los jóvenes.
  - h) Mediante el fomento de los esfuerzos por parte de los gobiernos tendientes a crear un entorno propicio para el crecimiento económico significativo, sostenible e incluyente, el trabajo decente y la creación de empresas públicas, privadas y sociales.

## La acción de la OIT

7. La Reunión decidió además que la OIT debía desempeñar una importante función a la hora de incorporar el ideal del trabajo decente en el programa de desarrollo internacional. En este contexto, la OIT debería fortalecer la cooperación con instituciones multilaterales y otras organizaciones internacionales a fin de promover un enfoque coordinado que conceda prioridad al logro del pleno empleo y el trabajo decente mediante políticas que garantizaran una adecuada demanda agregada y una ampliación de la capacidad de producción. La Reunión pidió que hubiese una mayor coordinación dentro de los servicios de asesoramiento y las actividades de cooperación técnica de la OIT a fin de lograr una coherencia de las políticas basadas en el Programa Global de Empleo entre las iniciativas nacionales en marcha, como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELPE), el Programa Piloto sobre Trabajo Decente (DWPP) y la Red de Empleo de los Jóvenes. En relación con la labor de la OIT en cuanto a los jóvenes, el Programa de Trabajo Decente constituye el ideal, el Programa Global de Empleo, sus diez prioridades fundamentales, y los temas interrelacionados, los pilares sobre los que se construía el ideal, en el que se enmarcan los cuatro elementos de la Red de Empleo de los Jóvenes. Dicha Red también puede ser útil con su apoyo y redes de alto nivel a fin de lograr el éxito de la estrategia.

8. La Reunión recomendó que la labor futura de la OIT se centrara en ampliar la base de conocimientos sobre el carácter y la magnitud del problema del empleo de los jóvenes, y en establecer indicadores mensurables de trabajo decente, puntos de referencia y objetivos para lograr más trabajo decente para los jóvenes, y en documentar las experiencias del ámbito de los países con las que se han logrado dichos objetivos sin desplazar a los adultos del empleo. La OIT debería promover foros tripartitos para el intercambio de experiencias nacionales sobre el empleo juvenil.

9. La Reunión pidió que la OIT ideara un conjunto de herramientas que los Estados pudieran utilizar de forma flexible y adaptar al formular políticas y programas de empleo de los jóvenes e incorporar así a la gente joven, con inclusión de los jóvenes trabajadores migrantes, en el empleo productivo y decente. Dichas herramientas, entre las cuales se cuentan la PMTA, la formación profesional, los servicios de empleo y la orientación vocacional, deberían promover, *inter alia*, todas las normas y prácticas óptimas internacionales del trabajo pertinentes, la empleabilidad, la creación de empleo y del espíritu empresarial, las cooperativas y las pequeñas y medianas empresas, así como el diálogo social.

10. La Reunión coincidió en que se necesitaba una combinación de medidas de tipo educativo, de prevención, atención y tratamiento del VIH/SIDA para reducir el impacto de la epidemia/pandemia en la fuerza de trabajo juvenil. Podría tratarse de la integración de la promoción del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT, iniciativas conjuntas ideadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de asociaciones con instituciones internacionales en las actividades de la OIT en materia de trabajo decente para los jóvenes.

11. La Reunión recomendó a la Oficina que pidiera al Consejo de Administración que estudiara mecanismos innovadores para el intercambio de experiencias nacionales relacionadas con el empleo de los jóvenes, mediante un grupo de expertos y mesas redondas, en la Discusión General sobre el empleo de los jóvenes que tendrá lugar en la 93.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2005. Estos grupos o mesas redondas deberán idearse de manera que sean de utilidad a la hora de ejecutar políticas y programas beneficiosos para el empleo de los jóvenes, basados en las condiciones nacionales. Además, se acordó que los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores ayudaran a lograr una fuerte participación de los jóvenes en la Conferencia.

12. La Reunión estuvo de acuerdo en que el objetivo central de este debate era determinar esferas iniciales de entendimiento y actuar como marco para una discusión más completa sobre el tema en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2005, donde se decidirán unas conclusiones más exhaustivas. Estas conclusiones han sido redactadas y acordadas con ese ánimo.

### Nota

<sup>1</sup> La empleabilidad se define en términos generales. Es uno de los resultados fundamentales de una educación y la formación de alta calidad y de la ejecución de varias otras políticas. Abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más

fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida. Las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia y calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluidos el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la comunicación y la información, el conocimiento de idiomas, la comunicación y la capacidad para aprender a aprender, así como competencias para protegerse a sí mismos y proteger a sus compañeros contra los riesgos y las enfermedades profesionales. La combinación de estas calificaciones les permite adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo. La empleabilidad abarca también las calificaciones múltiples que son esenciales para conseguir y conservar un trabajo decente. El espíritu de empresa puede contribuir a crear oportunidades de empleo y, por ende, a mejorar la empleabilidad. Sin embargo, la empleabilidad no es solamente una función de la formación y requiere una serie de otros instrumentos conducentes a la creación de más empleos y de mejor calidad, así como a un empleo sostenible. La empleabilidad de los trabajadores sólo es sostenible en un entorno económico que promueva el crecimiento del empleo y recompense las inversiones individuales y colectivas en la formación y desarrollo de recursos humanos.





