

4.2.3. Empleo para la juventud

Objetivos

Promover una mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud.

Meta

Reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja.

Justificación

171. Los jóvenes que en la actualidad tienen entre 15 y 24 años nacieron entre 1980 y 1990, es decir, son hijos de la gran década perdida de América Latina. Como grupo son bastante numerosos, pues en sólo dos cohortes de cinco años se concentra el 19 por ciento de la población de América Latina y el Caribe, es decir, unos 102 millones de habitantes. Se estima que ese porcentaje se reducirá hacia 2015, pero, aun así, el número total de jóvenes llegará a rebasar los 105 millones.

172. Actualmente, unos 57 millones de jóvenes trabajan o desean trabajar, de los cuales aproximadamente 9,5 millones están desempleados, lo que representa el 42 por ciento del desempleo total existente en la región. Sin embargo, el desempleo abierto – que duplica la tasa de desempleo promedio – no refleja la verdadera magnitud del problema laboral de los jóvenes (véase el cuadro 4.6). En una perspectiva más amplia, se puede afirmar que hay un 21 por ciento de jóvenes, es decir, 22 millones, que «no estudian ni trabajan», de los que dos de cada tres son mujeres, muchas de las cuales han sido madres a temprana edad¹⁶. Estos jóvenes están claramente expuestos a un riesgo social, debido a su total inactividad y al hecho de estar en una edad en la que deben tomar decisiones (laborales y hasta de fertilidad) que tendrán consecuencias para el resto de sus vidas.

173. Los jóvenes que cuentan con un empleo también se enfrentan a problemas específicos. Habida cuenta de su escasa formación y experiencia laboral, los jóvenes generalmente terminan aceptando los trabajos más precarios. En Perú, por ejemplo, del total de afiliados al sistema de seguro social de salud, sólo el 10 por ciento son jóvenes de 15 a 24 años (aun cuando su peso en el empleo es superior al

Cuadro 4.6. Situación del empleo de los jóvenes de América Latina y el Caribe

	1993	2003
Población de jóvenes (en millones)	92,1	104,2
PEA juvenil	52,8	57,0
Empleo juvenil	46,2	47,5
Desempleo juvenil	6,6	9,5
Inactividad	39,3	47,2
Indicadores (porcentajes)		
Tasa de participación	57,3	54,7
Coefficiente empleo-población	50,2	45,6
Tasa de desempleo juvenil	12,4	16,6

Fuente: OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra, 2004).

¹⁶ De estos 22 millones, el 25 por ciento busca empleo, aunque no activamente.

40 por ciento), y dos de cada tres de estos jóvenes trabajan sin contrato firmado. La situación es similar en otros países de la región.

174. Hay, sin embargo, una suerte de paradoja. Muchos de los jóvenes tienen ahora más años de educación que sus padres, ya que ésta se extendió mucho en los últimos decenios en la región, y, además, tienen un mayor acceso a la modernidad, gracias a las tecnologías de la información. En teoría, eso los hace más atractivos desde el punto de vista de la demanda laboral. Sin embargo, si encuentran un empleo, están mal remunerados, trabajan en condiciones precarias o están desprotegidos.

175. Se han instaurado diversos mecanismos en la región para contribuir a generar empleo juvenil. Entre los más conocidos figuran los regímenes de contratación especiales existentes en ciertos países, que normalmente van acompañados de formación. Estos «contratos especiales» permiten a las empresas reducir los beneficios laborales de los jóvenes a cambio de formación. Teóricamente, ello resultaría del mayor interés para los jóvenes, puesto que se trata de una inversión que les permitiría tener acceso a formación y adquirir experiencia, lo que redundaría en mayores beneficios a lo largo de su vida¹⁷. Sin embargo, se ha expresado preocupación por el hecho de que, en algunos casos, estos contratos no se estén usando realmente para capacitar a la mano de obra juvenil, sino sólo como mecanismo para abaratar los costos¹⁸. En otros casos se han diseñado y aplicado programas dirigidos a jóvenes de escasos recursos.

Políticas

176. Se requieren dos grandes grupos de políticas para alcanzar las metas propuestas. El primero de ellos es el de las políticas encaminadas a atajar la expulsión de jóvenes del sistema educativo (escolar y postsecundario), sobre el cual no nos detendremos aquí, ya que dichas políticas se proponen y detallan en las partes consagradas a la erradicación del trabajo infantil y al desarrollo de la formación profesional.

177. El segundo grupo de políticas está orientado a incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes. Las medidas recomendadas son las siguientes:

- Medidas orientadas a facilitar el vínculo de los jóvenes con la demanda laboral. Se ha observado que las tasas de rotación de los jóvenes son bastante altas, debido a que sus empleos son de corta duración¹⁹. Por tanto, las tradicionales políticas del «primer empleo» resultan insuficientes. Cuando se busca empleo repetidas veces, el costo de las credenciales solicitadas a los jóvenes puede convertirse en un problema y, por tanto, las políticas de abaratamiento (mediante el uso de las tecnologías de la información modernas) de esas credenciales pueden ser útiles. En esta misma línea, se deben consolidar las políticas de regulación de las empresas intermediarias del sector privado, que suelen centrarse en el empleo de los jóvenes.
- Incentivos para la contratación en el empleo formal. En este caso, hay que revisar la eficacia de los diferentes contratos de formación existentes y asegurarse de que, efectivamente, se está proporcionando capacitación. Los programas de democratización del mercado de trabajo son también importantes en este sentido.
- Medidas orientadas a promover la iniciativa empresarial de los jóvenes. Ello se logrará fundamentalmente a través de cambios en los programas de enseñanza básica, ya que, en la mayoría de los casos, la educación en América Latina (no así en el Caribe) prepara casi inexorablemente para un empleo

¹⁷ Este es un tema que actualmente se está debatiendo en algunos países, sobre todo allí donde los cambios en el mundo de la producción y del trabajo y algunas reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo han tenido como resultado que la expectativa de una trayectoria ascendente en el ciclo de vida se esté diluyendo entre los jóvenes. Sin embargo, los referentes naturales de esta expectativa, los adultos, se encuentran en ciertos casos en una situación no muy diferente.

¹⁸ En Perú, por ejemplo, sólo el 7 por ciento de los jóvenes que siguen las modalidades de formación laboral declaran estar capacitándose. Véase Chacaltana: *Políticas de empleo para jóvenes en Perú* (Lima, CEPAL-CEDEP, 2005) (en prensa).

¹⁹ Jürgen Weller: *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes* (Santiago de Chile, CEPAL, 2003).

asalariado, aun cuando este mercado sea bastante reducido. Por otro lado, el espíritu empresarial requiere un alto grado de persistencia, y muy pocos empresarios que hayan tenido éxito lo han logrado en la primera empresa que promovieron. Por este motivo, los Estados y, en particular, las políticas de apoyo a las empresas de los jóvenes deberían fomentar «premios a la persistencia», es decir, premiar, por ejemplo, a través del acceso a los créditos, a todo joven que después de un fracaso lo vuelva a intentar con una idea de negocio mejor que la primera.

- Promover la acreditación de la formación y experiencia acumuladas. El tema de la formación se trata en la sección correspondiente. En el caso de la experiencia, en muy pocos países de la región existen mecanismos de acreditación de la experiencia que acumulan los jóvenes en sus primeros años en el mercado de trabajo²⁰.

178. Finalmente, para convertir la exclusión a la que se ven expuestos los jóvenes en el mercado de trabajo en oportunidades, será necesario actuar específicamente en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En los decenios venideros aumentará drásticamente el uso de las tecnologías de la información en la región, debido a lo cual, durante los próximos años, el uso de las TIC se convertirá en una competencia básica para el trabajo. Si un segmento importante de los jóvenes queda excluido de estas nuevas tendencias, también quedará excluido de los mercados laborales futuros.

179. Si bien se sugieren varios tipos de políticas para generar empleo juvenil, lo cierto es que las políticas más exitosas suelen ser aquellas que tienen por objetivo elevar su nivel de calificación y competencia profesional, mejorando de esta manera sus posibilidades de conseguir un empleo de calidad. Por este motivo, las instituciones de formación y los ministerios de trabajo están tratando de mejorar y renovar sus prácticas de atención a los jóvenes. En los últimos cinco años se han venido registrando mejoras cualitativas y cuantitativas en los programas de formación y capacitación laboral destinados a los jóvenes desfavorecidos, entre las que cabe citar las siguientes:

- El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina está desarrollando una estrategia encaminada a integrar la oferta de educación técnica y de formación de las provincias con las oportunidades de capacitación generadas por los programas para jóvenes desempleados. Se realiza un esfuerzo de coordinación con las capacidades educativas existentes en las regiones.
- Con fondos de su presupuesto nacional, Brasil impulsó el programa de inclusión social «Projoven», cuyo objeto es facilitar el acceso a mejores niveles educativos y cualificaciones profesionales y una mayor inclusión digital. Este programa complementa un abanico de opciones de formación ofrecidas principalmente por el Ministerio de Trabajo y Empleo – con programas como el Plan Nacional de Cualificación – y el Consorcio Social de la Juventud.
- En Chile, en el marco de los programas de formación de jóvenes que financia el Ministerio del Trabajo a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), se incluye la alfabetización digital como parte del desarrollo de competencias para la empleabilidad. De esta forma se desarrolla una competencia básica para el mejoramiento de la empleabilidad en la sociedad del conocimiento.
- En Colombia se creó el fondo «Emprender», cuya administración compete al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Con este fondo se financian iniciativas empresariales de jóvenes que participan en programas de formación profesional tanto si se encuentran en fase de aprendizaje como si están asociados con jóvenes universitarios. Los recursos asignados con cargo a este fondo a los proyectos empresariales seleccionados no son reembolsables.
- El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia amplían su

²⁰ Los Estados podrían promover mecanismos públicos, privados o mixtos de acreditación de la experiencia laboral, según las circunstancias específicas de cada mercado de trabajo.

horario de atención para recibir, incluso de noche y de madrugada, a trabajadores cuya jornada no les permitiría asistir a cursos durante el día.

- En Uruguay el Ministerio del Trabajo, con el apoyo de CINTERFOR/OIT, desarrolla un programa de formación para el trabajo dirigido a las mujeres jefas de hogar más vulnerables al desempleo. El programa, que promueve la igualdad de oportunidades, aprovecha la oferta pública y privada de formación.

180. La formulación de estas u otras políticas que generen empleo para la juventud debería ser fruto, además, de un amplio proceso de consulta con los propios jóvenes, tal como lo recomendó la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de junio de 2005.

4.2.4. Microempresas y pequeñas empresas

Objetivo

Mejorar la calidad del empleo en las microempresas y pequeñas empresas (MYPE).

Meta

Mejorar significativamente, en un plazo de 10 años, el porcentaje de trabajadores de las MYPE que están cubiertos por las políticas y los servicios empresariales de fomento a la productividad y que tienen acceso a mercados y niveles mínimos de protección en todos los países de la región.

Justificación

181. Esta sección del informe se detiene en el análisis y las propuestas relacionadas con las microempresas y pequeñas empresas. Ello no significa desconocer el importante papel económico y social de las medianas y grandes empresas. Estas últimas requieren para su desarrollo un entorno económico, social y legal propicio, que se lograría si se aplicaran las políticas propuestas en el epígrafe 4.1 del presente informe. Son más bien las MYPE las que, dada su debilidad productiva en la mayoría de los casos, requieren de políticas específicas para su promoción y desarrollo.

182. En las Américas destaca el papel productivo y social de las microempresas, que en algunos casos comparten muchas características con las pequeñas empresas (y, por tanto, conforman un sector que aquí se denominará de las MYPE). En este campo, las políticas deben orientarse en dos direcciones: por un lado, la mejora de la productividad y el mayor acceso a recursos productivos y de competitividad; por otro lado, la inclusión de los trabajadores de estas unidades productivas en las agendas sociales y laborales²¹. Para hacer frente a estos desafíos²², es necesaria una política específica que tenga como meta crear las condiciones que permitan a las MYPE urbanas y rurales alcanzar una competitividad genuina en un marco de equidad. En términos concretos, ello implica mejorar significativamente el porcentaje de trabajadores de las MYPE que estén cubiertos por las políticas y los servicios empresariales de fomento de la productividad y que tengan acceso a

²¹ Según estimaciones de la OIT, la economía informal involucra al 75 por ciento de los trabajadores y representa un 40 por ciento del PIB. De este 75 por ciento, un 55 por ciento de los trabajadores estaría en esa situación por motivos de baja productividad, y un 20 por ciento adicional lo estaría por razones de flexibilización del empleo formal y estatal.

²² Estas propuestas reúnen algunas condiciones de viabilidad válidas para la mayoría de los países de la región; a saber: a) la mejora de la coordinación entre las entidades de apoyo a las MYPE; b) la especialización funcional entre los entes normativos y ejecutores; c) la participación de los trabajadores beneficiarios y de sus gremios, y d) la descentralización ejecutiva e implantación de una cobertura nacional.